



Universidad
Carlos III de Madrid

**Instituto de Estudios Internacionales y Europeos
Francisco de Vitoria**

**COMERCIO, ECONOMIA, DESARROLLO
Y DERECHO INTERNACIONAL
NUEVOS RETOS EN LA AGENDA GLOBAL DEL SIGLO XXI**

**JOSÉ ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS
(Coordinador)**

COLECCION ELECTRÓNICA

**INSTITUTO
DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y EUROPEOS**

FRANCISCO DE VITORIA

Nº 1

Año 2013

Dirección de la colección:
Carlos R. Fernández Liesa
Montserrat Huguet Santos

ISBN: 978-84-695-7641-0
Depósito legal: M-13839-2013

Instituto Universitario de Estudios Internacionales
y Europeos “Francisco de Vitoria”
c. Madrid, 126. Edificio Luis Vives
28903 Getafe. Madrid. España
Despachos 11.1.19/11.1.18/11.1.23
Tel.: +34 91 624 98 43
Fax: +34 91 624 97 99
fvitoria@der-pu.uc3m

Índice

PRÓLOGO, por Prof. Dr. Carlos R. Fernández Liesa (Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales y Director del Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “ Francisco de Vitoria ” de la Universidad Carlos III de Madrid) 7

PRESENTACIÓN por Prof. Dr. José Escribano Úbeda-Portugués (Coordinador. Profesor Doctor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad Carlos III de Madrid) 9

I. EL COMERCIO INTERNACIONAL COMO MOTOR DEL DESARROLLO: ASPECTOS JURÍDICOS Y ECONÓMICOS por Prof. Dr. Romualdo Bermejo García (Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de León) y Profa. Dra. Rosana Garcíandía Garmendia (Profesora Doctora de Derecho Internacional Público de la Universidad de Murcia) 11

1. INTRODUCCIÓN.....	11
2. EL NEXO ENTRE COMERCIO INTERNACIONAL Y DESARROLLO	12
¿Desarrollo humano o crecimiento económico?	12
Algunos argumentos que justifican el vínculo comercio-desarrollo.....	14
3. EFECTOS POSITIVOS DEL COMERCIO INTERNACIONAL: ¿PARA TODOS Y EN TODO CASO?.....	17
Algunas dudas sobre los efectos positivos del comercio en países en desarrollo	17
Retos para el binomio comercio-desarrollo	20
4. LA GRAN CONTRIBUCIÓN DE LA OMC: EL TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO.....	23
5. COMERCIO INTERNACIONAL Y DESARROLLO TRAS LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL.....	27
6. CONCLUSIÓN	31
7. BIBLIOGRAFÍA	31

II. GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y ORDENACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES: EL PAPEL DE LOS INSTRUMENTOS DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL por Prof. Dr. Manuel Correa Carrasco (Catedrático Acreditado de Derecho del Trabajo de la Universidad Carlos III de Madrid) 36

1.- INTRODUCCIÓN	36
2.- RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL, EMPRESAS TRANSNACIONALES Y DESREGULACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO	38
3.- LOS INSTRUMENTOS DE RSE Y LA ORDENACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES	42
4.- TIPOLOGÍA DE LOS INSTRUMENTOS DE RSE CON PROYECCIÓN EN LAS RELACIONES LABORALES	45
1.- Los instrumentos de RSE no participada.....	47
2.- Los instrumentos de RSE participada o negociada.....	57
3.- Los acuerdos RSE de ámbito transnacional	59
5.- CONCLUSIONES	64

III. LOS RETOS EN LA AGENDA GLOBAL DEL SIGLO XXI ANTE LOS DESEQUILIBRIOS EN LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO A NIVEL INTERNACIONAL <i>por Prof. Dr. José Escribano Úbeda-Portugués (Universidad Carlos III de Madrid)</i>	68
1. INTRODUCCIÓN	68
2. LA DEUDA EXTERNA Y EL DESARROLLO.....	68
3. EL COMERCIO JUSTO Y EL DESARROLLO.....	71
4. LA DESIGUALDAD EN LOS ÍNDICES DE DESARROLLO HUMANO.....	72
5. CONCLUSIONES.....	74
6. BIBLIOGRAFÍA	74
IV. EL POTENCIAL DEL ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS (AGCS) EN LA AGENDA DEL DESARROLLO HUMANO, <i>por Profa. Claudia Manrique (Profesora de Derecho Internacional de la Universidad de Barcelona)</i>	76
1. EL COMERCIO INTERNACIONAL DE SERVICIOS Y EL DESARROLLO HUMANO	76
2. EL IMPACTO DEL AGCS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	82
3. LAS DISCIPLINAS DE REGULACIÓN NACIONAL DEL AGCS VINCULADAS CON EL DESARROLLO HUMANO	88
4. CONSIDERACIONES FINALES.....	92
5. BIBLIOGRAFÍA	93
V. LOS PLANOS UNIVERSAL Y REGIONAL EUROPEO EN MATERIA DE COMERCIO Y DESARROLLO: UNCTAD Y LOS NUEVOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE LA UE CON LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO, <i>por Prof. Dr. José Escribano Úbeda-Portugués (Universidad Carlos III de Madrid)</i>	100
1. EL DERECHO AL DESARROLLO COMO DERECHO HUMANO_FUNDAMENTAL.....	100
2. FUNCIONES Y RETOS DE LA UNCTAD EN EL SIGLO XXI EN MATERIA DE COMERCIO Y DESARROLLO.....	100
3. LA UNIÓN EUROPEA Y SU APUESTA POR UN MUNDO MÁS ÉTICO Y SOLIDARIO EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA : LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN DE LA UE CON LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO	102
4. CONCLUSIONES.....	104
5. BIBLIOGRAFÍA	105
VI. LA REFORMULACIÓN DE LAS RELACIONES EUROMEDITERRÁNEAS: UN MODELO DE COOPERACIÓN INACTIVO ANTE LOS CAMBIOS DE LA “PRIMAVERA ÁRABE”, <i>por Profa. Dra. Paloma González del Miño (Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid)</i>	107
1. – INTRODUCCIÓN	107
2. - El MEDITERRÁNEO, FRONTERA SUR DE LA UNIÓN EUROPEA	109
3. - LA TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA COMUNITARIA MEDITERRÁNEA	111
4. - LA RESPUESTA ESTRATÉGICA PARA EL MEDITERRÁNEO: DE BARCELONA (1995) A PARIS (2008)	113
5. – LA LÓGICA DEL MODELO RELACIONAL EUROMEDITERRÁNEO.....	117

6. – BALANCE DE LA ECUACIÓN OBJETIVOS-RESULTADOS	118
7. - EL IMPACTO DE LA “PRIMAVERA ÁRABE” EN EL MARCO RELACIONAL.....	121
8. – CONCLUSIONES	124
9. - BIBLIOGRAFÍA.....	125

VII. O AQÜÍFERO GUARANI E A GESTÃO INTEGRADA DAS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS NO BRASIL E NO MERCOSUL por Profa. Dra. Janáina Rigo Santin y Profa. Dra. Thaís Dalla Corte (Profesoras Doctoras de la Facultad de Derecho de la Universidad de Passo Fundo, Brasil)

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	128
2. AS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS NO BRASIL: NOÇÕES GERAIS E LEGISLAÇÃO APLICÁVEL	130
3. O SISTEMA AQÜÍFERO GUARANI: A NECESSIDADE DA GESTÃO INTEGRADA ENTRE OS PAÍSES DO MERCOSUL.....	137
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	139
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	140

VIII. EL DESARROLLO COMO ASIGNATURA PENDIENTE DEL COMERCIO INTERNACIONAL, por Prof. Dr. José Miguel Calvillo (Profesor Doctor de Relaciones Internacionales de la Universidad Carlos III de Madrid)

1.INTRODUCCIÓN.....	142
2. DE BRETTON WOODS A MARRAKECH. EL DESARROLLO COMO CUESTIÓN SECUNDARIA	143
3. EL DESARROLLO EN LA AGENDA DEL COMERCIO INTERNACIONAL	144
4. EJEMPLO DE INCOHERENCIA EN EL COMERCIO INTERNACIONAL: EL DESARROLLO Y LA AGRICULTURA	147
5. EL DESARROLLO COMO ASIGNATURA PENDIENTE: LA EFICACIA DE LA AYUDA Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN SUR-SUR	150
6. CONCLUSIONES.....	160

PRÓLOGO

Es para mi un honor prologar este libro que ha dirigido y coordinado el Prof. Dr. José Escribano Úbeda-Portugués, Profesor ayudante doctor de la Universidad Carlos III de Madrid, acreditado como titular de Universidad del Área de Derecho internacional público y relaciones internacionales. Las páginas que siguen son el resultado de su labor investigadora, pues se le concedió en el programa propio de la Universidad Carlos III de Madrid una ayuda, adscrita al Instituto Francisco de Vitoria, para la realización de un Congreso titulado “Comercio, economía internacional y desarrollo: Nuevos retos de la agenda global del siglo XXI”. El mismo se celebró a finales de octubre de 2011, cumpliendo de sobras con todas las expectativas docentes y de investigación y ahora ve felizmente la luz.

El seminario tuvo un gran éxito de asistencia, pues el Aula Magna y el Salón de grados de la Universidad se llenaron de estudiantes, profesores e investigadores que escucharon las ponencias y participaron con gran interés en los debates. Más allá de las sesiones contaremos ahora una publicación que tiene gran calidad académica, y que trata sobre temas esenciales para la solidaridad y el comercio internacional. Este libro recoge un conjunto de ponencias realizadas por algunos de los mejores especialistas españoles en las materias.

En primer lugar sobre el desarrollo visto desde el comercio internacional. A tal efecto el profesor Romualdo Bermejo es uno de los mayores especialistas en Derecho internacional económico y desarrollo, desde que iniciase sus investigaciones sobre estas cuestiones en Suiza, donde leyó a principios de los ochenta una tesis doctoral sobre el Nuevo orden económico internacional. Desde entonces no ha dejado de trabajar estas materias en diferentes universidades españolas e internacionales. Nos presenta una brillante ponencia sobre el Comercio internacional como motor del desarrollo. Se trata de una reactualización del viejo eslogan *traid not aid* en la época de la globalización. Desentraña los nexos entre comercio y desarrollo, desde el punto de vista teórico-práctico. De gran novedad son sus análisis sobre la relación en la crisis financiera internacional.

La Profa. Claudia Manrique Carpio, de la Universidad de Barcelona, analiza con rigor y seriedad la relación entre comercio internacional de servicios y desarrollo, el impacto del acuerdo en los servicios públicos, la relevancia de las regulaciones nacionales del art. VI. La autora considera que la liberalización de servicios puede ser beneficiosa para el desarrollo humano, y que debería profundizarse en ella, en general y en aspectos concretos que analiza, como una forma de inserción en la economía mundial.

La ponencia del Prof. Manuel Correa Carrasco, Catedrático habilitado de derecho laboral en la Universidad Carlos III de Madrid, es innovadora pues trata de las relaciones laborales en un mundo global, poniendo la lupa en la Responsabilidad social corporativa. Parte de la hipótesis de que frente a la crisis de las fórmulas de regulación laborales, la responsabilidad social corporativa

podría proporcionar nuevos instrumentos de ordenación dotados de mayor eficacia. Esto se enmarcaría en una evolución del Derecho hacia la autorregulación. Para ello analiza la responsabilidad social corporativa en el marco de las empresas transnacionales y de la desregulación del mercado de trabajo, la tipología de instrumentos.

El Prof. J. Escribano Úbeda-Portugués realiza dos importantes ponencias. En una presenta los principales retos para el desarrollo humano en la agenda global del Siglo XXI, en particular los de la deuda externa, el comercio justo y los índices de desarrollo humano, que analiza. En la otra presenta el papel de la Unión Europea en la globalización, en particular en las relaciones con América Latina, a través de los acuerdos.

Por su parte, Paloma González del Miño, Profa. Titular de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, completa este análisis con una investigación muy bien trabada, sintética pero de gran relevancia sobre la renovación de las relaciones euromediterráneas en la primavera árabe.

Además, en el libro cabe destacar, finalmente, dos ponencias complementarias. Una de dos profesores brasileños, Janaina Rigo y Thais Dalla Corte, de la Universidade de Passo Fundo (Brasil), sobre el acuífero guaraní y la gestión integrada de las aguas en Mercosur. Otra de José Miguel Calvillo, experto en desarrollo, consultor y antiguo responsable de la AECID sobre el desarrollo como asignatura pendiente del comercio internacional, donde profundiza de manera también clarificadora y seria en incoherencias como la relación desarrollo-agricultura o la eficacia de la ayuda

Creo que el Prof. J. Escribano refleja a través de este libro su capacidad de organización, su espíritu y vocación universitaria. Ha podido, junto a su excelente pero agotadora labor docente, en tiempos de Bolonia, encontrar un hueco para pedir una ayuda, organizar un congreso, reunir un conjunto de ponencias y presentarlas. Y todo ello con un nivel de calidad que me parece muy alto en general y que nos ilustra sobre los retos del desarrollo en general y sobre muchas cuestiones específicas y actuales. Por ello no me queda sino reiterar mi felicitación y mi agradecimiento, esta vez en mi doble condición de catedrático del Área de Derecho internacional público y relaciones internacionales y de Director del Instituto de estudios internacionales y europeos Francisco de Vitoria.

Prof. Dr. D. Carlos R. Fernández Liesa

PRESENTACIÓN

El presente libro es el resultado de la celebración de un Congreso denominado “ Comercio, Economía Internacional y Desarrollo: Nuevos retos en la agenda global del siglo XXI “, celebrado en el Aula Magna del Campus de Getafe de la Universidad Carlos III de Madrid, los días 26-27 de octubre de 2011. Dicho Congreso se adscribió al Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “ Francisco de Vitoria “.

La temática general del libro se ocupa de algunos de los temas prioritarios de la agenda global internacional en el presente siglo XXI, siendo fruto, en buena parte, de las reflexiones académicas realizadas en el Congreso mencionado. Efectivamente, son prioritarios los ámbitos temáticos relativos a las relaciones económicas internacionales, especialmente las relaciones entre el comercio internacional y el desarrollo sostenible. En un contexto de crisis económica internacional, el comercio aparece como un pilar clave para el incremento de los flujos económico-comerciales mundiales, que sirva para reactivar la economía mundial. A su vez, el libro ha tenido especialmente en cuenta el papel de las Organizaciones internacionales en su contribución al desarrollo socioeconómico internacional, especialmente en el ámbito de Naciones Unidas y de la Unión Europea.

En definitiva, el libro trata de aportar una contribución académica a la investigación de temas relevantes en el marco de las relaciones económicas internacionales desde una perspectiva, predominantemente, jurídico-internacional con el objetivo de comprender mejor las incertidumbres de la época actual en aras de la búsqueda de un mundo más justo y solidario.

Prof. Dr.Dr. José Escribano Úbeda-Portugués
Coordinador
Getafe, 9 de abril de 2013

I. EL COMERCIO INTERNACIONAL COMO MOTOR DEL DESARROLLO: ASPECTOS JURÍDICOS Y ECONÓMICOS

Prof. Dr. Romualdo Bermejo García (Universidad de León)
Prof. Dra. Rosana Garcíandía Garmendia (Universidad de Murcia)

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo económico, social e institucional de los pueblos sigue siendo un reto pendiente para los estudiosos de las diferentes disciplinas, así como para las autoridades nacionales e internacionales. En 2008, el 22,4% de la población mundial vivía con menos de 1,25 dólares al día¹ y los niveles de desigualdad son muy acentuados en el mundo actual. Detrás de los datos hay realidades muy diversas: sistemas económicos cuyo bajo nivel tecnológico les impide competir con otros, instituciones públicas con capacidad limitada para responder a las necesidades de los ciudadanos, escasez de recursos, y en ocasiones también un entorno internacional hostil a nivel de relaciones económicas.

Una de las variables que puede fomentar el desarrollo en todas sus vertientes, y sobre todo la económica, es el comercio internacional, que desde tiempos antiguos ha servido para conectar sociedades de naturaleza y características diversas. Piénsese, por ejemplo, en el efecto positivo que tuvo el comercio para el desarrollo de las sociedades en los siglos XVI y XVII en que los intercambios comerciales fueron el motor que propició mejoras económicas en muchos pueblos, así como intercambios de tipo cultural y social².

Por diversos motivos, se ha considerado que el comercio internacional es uno de los factores que puede cambiar el rumbo de muchos países en vías de desarrollo, convirtiendo sus economías en florecientes o, cuando menos, mejorando notablemente su situación económica. Y esa idea se vincula directamente a la reivindicación del libre comercio que dio lugar al acuerdo GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) y posteriormente a la Organización Mundial del Comercio.

* Este artículo se ha realizado en el marco del Proyecto de I+D titulado “La reforma de las instituciones económicas internacionales”(REFERENCIA: DER2010-20414-Co2-01 (subprograma JURI)), cuyo investigador principal es Carlos R. Fernández Liesa (Organismo: Universidad Carlos III de Madrid).

¹ Banco Mundial, Poverty & Equity Data Portal, 2012.

URL:<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/o,,menuPK:336998~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:336992,00.html>.

² BRAUDEL, F., *Civilization and Capitalism, 15th-18th Century: the Wheels of Commerce*, University of California Press, Los Ángeles, 1992, 660 pp.

De todos modos, el libre comercio, no es una garantía absoluta de desarrollo, porque su nexo con el desarrollo no se da en toda circunstancia y porque el comercio por sí sólo no genera desarrollo. Necesita que otros elementos concurren.

En estas páginas se pasa revista a los fundamentos teóricos por los que se puede afirmar la existencia de un nexo entre comercio internacional y desarrollo, ahondando en las circunstancias que deben concurrir para ello. Se analiza, asimismo, el principio de trato especial y diferenciado, consolidado en la OMC para la protección de los intereses de los países en vías de desarrollo. Finalmente, se reflexiona sobre el estado actual de la relación entre comercio internacional y desarrollo, notablemente influido por la reciente crisis financiera internacional.

2. EL NEXO ENTRE COMERCIO INTERNACIONAL Y DESARROLLO

El comercio contribuye a aumentar el desarrollo de los países por distintas vías. Puede motivar la creación de empleo, o incrementar la capacidad productiva de un país en determinados sectores. Además, proporciona acceso a bienes que un país no puede producir por sí mismo, repercutiendo ello positivamente en los niveles de bienestar de la población. A continuación se exploran esas vías, no sin antes aclarar a qué tipo de desarrollo se hace referencia al afirmar que el comercio internacional puede mejorar los niveles de desarrollo de un país.

¿Desarrollo humano o crecimiento económico?

Al relacionar comercio y desarrollo, se puede hacer referencia a dos conceptos de desarrollo, uno restringido al crecimiento económico, y otro más amplio, relacionado con la idea de desarrollo humano que se ha venido utilizando en el seno de las Naciones Unidas.

El Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) introdujo el concepto de desarrollo humano en 1990 y lo ha utilizado para el cálculo del Índice de Desarrollo Humano, así como para la realización de informes anuales que han contribuido notablemente a la mejora de las condiciones de vida de millones de personas en todo el mundo³. La definición de desarrollo humano que se utiliza en esos informes lo describe como el “proceso de ampliación de las opciones de las personas”, a través de la expansión de “las capacidades y funciones humanas”. Dicha definición apunta tres capacidades esenciales para el desarrollo humano: una vida larga y saludable, acceso a la educación, y un nivel de vida digno. Se apunta, asimismo, a otras capacidades que también conforman un mayor nivel de desarrollo humano, como las oportunidades

³ Los impulsores de esta iniciativa fueron el profesor Amartya Sen, premio nobel de Economía, y el profesor Mahbub ul-Haq.

políticas, económicas y sociales de ser creativos y productivos, y el sentido de pertenencia a una comunidad⁴.

El contenido amplio de ese concepto se puede percibir también al observar los indicadores utilizados para elaborar el Índice de Desarrollo Humano. Así, incluye indicadores como la esperanza de vida al nacer, el gasto público en salud y educación en porcentaje del PIB, el efecto invernadero per cápita, o la superficie forestal. Se tienen en cuenta también el PIB per cápita, y la población bajo la línea de pobreza de ingresos, el coeficiente de Gini en cuanto a ingresos⁵, las emisiones per cápita de dióxido de carbono, la huella ecológica del consumo y el número de muertes que resultan de desastres naturales. La tasa de participación en la fuerza de trabajo es otro de los elementos a considerar⁶.

En palabras de Sen, el desarrollo humano se ocupa del “aumento de la riqueza de la vida humana en lugar de la riqueza de la economía en la que los seres humanos viven, que es sólo una parte de la vida misma”. Pues bien, se puede afirmar que el comercio internacional contribuye a aumentar los niveles de desarrollo, en el sentido amplio del desarrollo humano⁷. No obstante, la vía más directa por la que se realiza esa contribución a los niveles de desarrollo humano de un país es la del crecimiento económico.

El crecimiento económico es sólo un aspecto concreto del desarrollo humano, como concepto más comprensivo, como se ha visto en la definición expuesta. Sin embargo, no es un aspecto más. Es uno de los aspectos clave, puesto que de él dependen otros muchos. De que se produzca un cierto crecimiento económico va a depender que existan recursos suficientes para llevar a cabo otras mejoras que repercuten en mayores niveles de desarrollo. El caso del comercio es uno de los más directamente relacionados con el crecimiento económico.

El crecimiento económico es la tasa a la que crece el PIB de una economía en un período determinado. Se obtiene de calcular la diferencia entre el PIB de un momento y el de un momento anterior. Y se podría decir que es una manera de medir las posibilidades futuras de un país. La tecnología, el capital humano, el capital físico y la actividad institucional son sólo algunas de las múltiples variables que inciden en él⁸.

Entre los economistas, genera mucha controversia la asociación que habitualmente se hace entre crecimiento económico y bienestar social, por considerar que no siempre el primero conduce al segundo. Las razones para argumentar esto son diversas, y entre ellas destaca, por ejemplo, que un aumento de la renta a nivel nacional puede llevar a la adquisición de hábitos que no repercuten en mayores niveles de bienestar social. Se suele citar la polución

⁴ Glosario de términos, Informes de Desarrollo Humano, PNUD. URL: <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/glosario/>.

⁵ El coeficiente de Gini mide el grado de desigualdad, en este caso, en ingresos.

⁶ La descripción de los indicadores está disponible en las fuentes del PNUD (URL: <http://hdrstats.undp.org/es/indicadores/default.html>).

⁷ Sobre este particular, ver STEVENS, W. R., *Trade and Development: Focus on Free Trade Agreements*, Nova Science Pub. Inc., 2010, 412 pp.

⁸ MANKIW, N. G., *Macroeconomía*, 4ª ed., Antoni Bosch, Barcelona, 2001, 703 pp.

medioambiental como una posible consecuencia negativa del crecimiento económico⁹.

En cualquier caso, generalmente se acepta que el crecimiento económico es positivo en términos de desarrollo porque genera posibilidades de aumentar los niveles de desarrollo. En ese sentido, Barro y Sala-i-Martí afirman que “si queremos entender por qué los países tienen niveles de vida tan distintos, tenemos que entender por qué los países tienen tasas de crecimiento a largo plazo tan distintas”¹⁰. Ilustran estas afirmaciones con datos regionales. El África subsahariana ha crecido en los últimos cuarenta años a una tasa muy baja, y sigue siendo una región muy pobre. Asia partía, en general, de una posición ligeramente superior a la subsahariana, pero un crecimiento muy rápido la situó en el grupo intermedio en 2000. América Latina, por su parte, se encontraba en 1960 en el grupo medio-alto, y al crecer por debajo del promedio, se situaba en el grupo intermedio en el año 2000. Por su parte, los países de la OCDE, que estaban a la cabeza de todos en los años sesenta, crecieron al ritmo promedio o incluso más rápido, en algunos casos, y eso los convirtió en los más ricos¹¹.

Algunos argumentos que justifican el vínculo comercio-desarrollo

Un argumento al que se recurre para justificar la existencia de un nexo entre el comercio internacional y el crecimiento económico es el de la ventaja comparativa. Se trata de un concepto formulado por el economista David Ricardo, según el cual los agentes económicos son más eficientes cuando se dedican a aquello sobre lo que tienen ventaja, es decir, a lo que mejor saben hacer¹². Aplicado al comercio internacional, este concepto tiene una especial importancia, puesto que cada país es más eficiente en la producción y exportación de determinados bienes y servicios. Esa ventaja puede responder a diferentes razones: que el país tenga un clima favorable a determinados cultivos, que la tierra sea fértil, o que se haya formado capital humano para poder fabricar productos de alta tecnología.

Según Ricardo, si un país A tiene ventaja comparativa produciendo un bien, y un país B tiene ventaja comparativa produciendo otro bien, si ambos comercian entre sí de manera que A vende a B su producto y viceversa, ambos se

⁹ Algunas de estas críticas se recogen en SIMON, J. L., “Does Economic Growth Imply a Growth in Welfare?”, *Journal of Economic Issues*, vol. 7, núm. 1, marzo 1973, pp. 130-136.

¹⁰ Es importante notar que ponen el acento en el crecimiento económico a largo plazo, más que en el crecimiento a corto plazo que es al que se ha atendido tradicionalmente.

¹¹ BARRO, R. J., SALA I MARTI, X., *Crecimiento económico*, Ed. Reverté, Barcelona, 2009, 660 pp., pp. 4-5.

¹² Esto ya lo había afirmado Adam Smith pero con su teoría de la ventaja absoluta. Basándose en su idea de que la división del trabajo supondría un abaratamiento de costes debido a la especialización y a las economías de escala, en su obra *La riqueza de las Naciones* afirmó que en condiciones de libre comercio cada país se especializaría en la elaboración de bienes para cuya fabricación fuera más eficiente, es decir, aquellos bienes que le costara menos producir en términos absolutos, importando el resto de productos. Así, se alcanzarían mayores niveles de bienestar (SMITH, A., *La riqueza de las naciones*, 1776).

Lo que Ricardo añade a esta teoría anterior es la idea de que no es necesario tener ventaja absoluta para beneficiarse de las transacciones comerciales internacionales. Lo denomina ventaja comparativa.

van a beneficiar de esa transacción comercial¹³. Esta teoría, que posteriormente ha sido reformulada, es una de las bases sobre las que se asienta el nexo entre comercio internacional y crecimiento económico¹⁴. En la medida en que cada país conoce sobre qué bienes tiene ventaja comparativa, ese conocimiento permite una especialización que va a conducir a las economías a beneficiarse de los intercambios comerciales¹⁵.

Además de la teoría de la ventaja comparativa, existen otros postulados que apoyan la relación que se viene describiendo entre comercio internacional y crecimiento económico, y más allá, entre comercio y desarrollo. Así, el teorema de Heckscher-Ohlin-Samuelson sostiene que en condiciones de libre cambio un país se especializará en la producción de bienes cuya elaboración es intensiva en el factor de producción que resulta relativamente más abundante en el país. Esto significa que si un país es relativamente más rico que otro en el factor trabajo, se especializará en bienes cuya elaboración es intensiva en la utilización del factor trabajo, como puede ser la industria textil. Frente a este caso, si otro país es más rico en el factor capital, se especializará en la elaboración de bienes que emplean intensamente el capital¹⁶. El comercio internacional contribuiría a que cada país se especialice en producir los bienes intensivos en el factor que le es más abundante. Eso haría posible un mayor crecimiento económico y, en último término, mayores niveles de desarrollo.

Es llamativa la aportación teórica de Krueger a favor de la regionalización del comercio. Afirmaba Krueger que, entre países que tienen una mayor dotación de mano de obra por unidad de capital que la del resto del mundo, un proceso de integración regional comercial fomentaría la producción de bienes más intensos en capital¹⁷. Este modelo, que reinterpreta el de Heckscher-Ohlin a la luz de la idea de factores específicos, es especialmente interesante para los países en desarrollo, pues apostaba por una vía, novedosa cuando se planteó, para conseguir que el comercio repercutiera positivamente en el desarrollo¹⁸.

Los vínculos entre el comercio y el desarrollo pasan además por la creación de empleo y el estímulo de la capacidad productiva. Sin embargo, como se verá a continuación, no se puede afirmar que el comercio internacional conduzca a mayores niveles de desarrollo a través de la creación de empleo y el aumento de la capacidad productiva en todos los casos y circunstancias.

¹³ RICARDO, D., *Principios de economía política y tributación*, 1817.

¹⁴ BAJO, O., *Teorías del comercio internacional*, Antoni Bosch, Barcelona, 1991, 150 pp, pp. 15 y ss.

¹⁵ Ricardo demostró que incluso cuando una nación A poseía la ventaja absoluta en dos productos, el comercio ofrece ventajas a ambos países, siempre y cuando la nación menos eficiente no fuese menos eficiente en la misma proporción en la producción de los dos bienes. En otras palabras, el país que sea menos eficiente en la producción de ambos bienes debería especializarse, según la teoría de la ventaja comparativa, en producir el bien en que la diferencia de eficiencia con el otro país es menor (CANTOS, M., *Introducción al comercio internacional*, EDIUOC, Barcelona, 1998, 173 pp., p. 28).

¹⁶ BALDWIN, R. E., *The Development and Testing of Heckscher-Ohlin Trade Models: A Review*, MIT Press, Cambridge, 2008, 227 pp., pp. 16 y ss.

¹⁷ KRUEGER, A. O., "Growth, Distortions and Patterns of Trade among Many Countries", *Princeton Studies in International Finance*, Estudio núm. 40, Febrero de 1977, 40 pp.

¹⁸ DEARDORFF, A. V., "An Exposition and Exploration of Krueger's Trade Model", *The Canadian Journal of Economics*, vol. 17, núm. 4, noviembre de 1984, pp. 731-746, p. 732.

En lo que respecta al empleo, el comercio internacional no disminuye directamente la tasa de desempleo. De hecho, los datos empíricos ponen de manifiesto que el grado de apertura del comercio no es un factor determinante en el empleo global. Esto se ha observado tanto para países desarrollados como para países en desarrollo. Sin embargo, muchos puestos de trabajo dependen directamente del comercio, que además puede repercutir positivamente, aunque de forma moderada, en los salarios¹⁹.

En cualquier caso, la principal vía por la que se produce un efecto positivo del comercio internacional en el empleo es la reubicación laboral entre distintas empresas y sectores. Como apunta en uno de sus informes la Comisión de las Naciones Unidas para Comercio y Desarrollo, “este cambio estructural es la fuente de ganancias de bienestar procedentes del comercio, ya que los recursos se utilizan con mayor eficiencia”²⁰. Así pues, el comercio genera desarrollo a través del empleo, fundamentalmente al propiciar la reubicación de trabajadores entre sectores y contribuir así a que en esa economía se haga un uso más eficiente de los recursos disponibles, en este caso de capital humano. Los trabajadores de aquellos sectores que resultan menos productivos y que, debido al comercio internacional, se dejan de fomentar, se trasladarán a otros sectores en los que se incide más. Algunos ejemplos de esta reubicación en sectores más productivos debido al impacto del comercio internacional son los de la industria petrolera en Ecuador, la minería en Chile, el sector tecnológico en Corea del Sur o el sector de las manufacturas en China.

El citado informe de la Comisión de Comercio y Desarrollo afirma además que las políticas que facilitan la adaptación del mercado de trabajo a las perturbaciones exógenas contribuyen a aumentar la probabilidad de obtener ganancias netas de bienestar derivadas de la liberalización del comercio²¹. Esta afirmación hace referencia a la importancia de las políticas impulsadas desde las instituciones, que pueden ayudar a que el nexo entre comercio y desarrollo sea mayor o, al contrario, dificultarlo. Sobre la relevancia de las políticas públicas se reflexiona en el siguiente epígrafe.

Otra vía por la que el comercio internacional puede contribuir al crecimiento económico y al desarrollo son los cambios en la capacidad productiva. Como se decía, la apertura al comercio internacional fomenta la especialización, lo que va a permitir que los recursos se utilicen de manera más eficiente y que cada economía tenga una mayor capacidad productiva. En este sentido, el sistema de comercio internacional puede impulsar la demanda de

¹⁹ HOEKMAN, B., WINTERS, A. L., “Trade and Employment: Stylized Facts and Research Findings”, en Ocampo, J. A., Sundaram, J. K., y Khan, S. (Eds), *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*, United Nations Publications, Nueva York, 2007, 340 pp., pp. 76-105. Ver también: FERRANTI, D., PERRY, G., LEDERMAN, D., MALONEY, W., *De los recursos naturales a la economía del conocimiento: comercio y calidad del empleo*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington, 2002, 204 pp.

²⁰ Junta de Comercio y Desarrollo, Comisión de Comercio y Desarrollo, Informe del Tercer período de Sesiones, “Examen de la evolución del sistema de comercio internacional y mejora de su contribución al desarrollo y la recuperación económica”, nota de la Secretaría de la UNCTAD, 28 de marzo de 2011, TD/B/C.I/15, p. 16.

²¹ *Ibid.*, p. 18.

mano de obra y aumentar la producción en un determinado sector, “al hacer posible que los países reduzcan los aranceles y las barreras no arancelarias en los mercados de exportación y al proporcionar a los países en desarrollo un acceso y una entrada a los mercados considerablemente más amplios”²². La apertura de la economía española al comercio internacional en los años sesenta es un ejemplo de aumento de la capacidad productiva, especialmente patente durante décadas en el sector automovilístico.

3. EFECTOS POSITIVOS DEL COMERCIO INTERNACIONAL: ¿PARA TODOS Y EN TODO CASO?

Con todo lo anterior, se puede concluir que el comercio internacional tiene efectos positivos en la economía de un país, o al menos puede tenerlos en determinadas circunstancias, puesto que incita a la especialización en la producción de aquellos bienes en los que se tiene una ventaja comparativa, y permite, a través de la importación, el acceso a bienes que de otro modo no podrían obtenerse en el mercado nacional o sería muy costoso producir. El comercio internacional motiva, además, una serie de cambios estructurales en las economías que llevan a cabo ese tipo de transacciones, puesto que esa especialización va a exigir la reubicación de trabajadores entre sectores, y cambios también en la capacidad productiva de la economía en cuestión.

Ese comercio internacional puede darse con o sin barreras arancelarias. En la actualidad, aunque siguen existiendo barreras al comercio internacional, la tendencia al libre comercio se ha consolidado tras varios años de funcionamiento de la Organización Mundial del Comercio²³.

Pues bien, es en el proceso de liberalización del comercio donde se plantean los principales problemas en relación con los efectos positivos de éste para el desarrollo. La apertura total y absoluta al libre comercio de países en vías de desarrollo con estructuras económicas y productivas débiles implica que éstos tengan que competir sin ninguna protección con las economías más desarrolladas. Y eso puede implicar consecuencias negativas para esos países²⁴. A continuación se desarrollan brevemente algunos de esos problemas.

Algunas dudas sobre los efectos positivos del comercio en países en desarrollo

Comencemos reflexionando sobre el papel que la globalización ha tenido en el tema que nos ocupa. A menudo se achacan a dicho fenómeno las desigualdades de que adolece el sistema económico mundial²⁵, puesto que globalizar la economía ha supuesto eliminar barreras económicas y comerciales,

²² Ibid, p. 23.

²³ DAS, B., *La OMC y el sistema multilateral del comercio: pasado, presente y futuro*, ICARIA, Barcelona, 2004, 247 pp.

²⁴ VINCENT, P., *L'OMC et les pays en développement*, Larcier, Bruselas, 2010, 398 pp.

²⁵ STIGLITZ, J. E., *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002, 314 pp.

y posibilitar que países con circunstancias y niveles de crecimiento muy diferentes compitieran libremente. Uno de los ámbitos donde se percibe esto de manera más visible es el comercio, donde la globalización ha traído consigo el fortalecimiento de la ya existente tendencia al comercio libre a nivel internacional.

Interesa saber, a este respecto, que la globalización comercial ha sido muy rápida, habiendo crecido las transacciones comerciales internacionales el doble que el PIB en los últimos veinticinco años. Así lo avalan los datos que facilita la OMC, según los cuales entre 1998 y 2008 las exportaciones mundiales aumentaron una media de 5,8% por año, mientras que el PIB mundial aumentaba un 3%²⁶. Como se puede apreciar, el auge del comercio internacional no ha sido simultáneo al crecimiento económico, aunque éste también ha crecido.

Más allá de esa asincronía, son habituales las críticas al comercio internacional por no haber proporcionado el crecimiento económico mayores niveles de desarrollo generalizado sino mayores desigualdades²⁷. En el plano teórico, Paul Krugman desmintió en un principio la relación entre comercio internacional y desigualdad, basándose en el escaso peso que las importaciones de productos manufacturados tenían en el PIB de los países industrializados, y en la débil posición relativa de la industria manufacturera frente al creciente peso de los servicios en el PIB de los países industrializados. No obstante, la importancia cada vez mayor de los países emergentes hizo que el propio Krugman matizara su postura²⁸.

Otra cuestión controvertida que se plantea en la relación comercio-desarrollo son los posibles efectos negativos que para el desarrollo puede tener la apertura radical a un sistema de libre mercado, que obligue a los países en desarrollo a competir en igualdad de condiciones con economías muy avanzadas. De ahí que la progresividad en la liberalización del comercio haya sido, desde el principio, una exigencia de los países en desarrollo en el GATT y la OMC²⁹.

Los países en desarrollo mantenían que su proceso de liberalización comercial debía responder a una temporización diferente, a una velocidad diferente en cada caso, en función de las capacidades y posibilidades futuras, y en función de las circunstancias presentes. Esa demanda de progresividad en la implantación de los acuerdos para los distintos países fue tenida en cuenta, y se fueron asumiendo excepciones a la liberalización comercial para los países en

²⁶ OMC, “El comercio mundial en 2008 y las perspectivas para 2009”, Comunicado de prensa 554, 24 marzo 2009. Aportamos datos hasta esta fecha porque es cuando comenzó la crisis financiera internacional, y las tendencias se modificaron, como se verá más adelante.

²⁷ El caso de China se suele utilizar como ejemplo, frente al milagro del resto del continente asiático en el que, en general, se cumplió la teoría antes expuesta de la ventaja comparativa.

²⁸ ZACHARIE, A., *Refonder les politiques de développement*, Ed. La Muette, Lormont, 2010, 175 pp., p. 72.

²⁹ Algunas de esas reivindicaciones las recogió el denominado Nuevo Orden Económico Internacional, y se tradujeron posteriormente en exigencias de éstos países en las distintas rondas de la OMC, tomando mayor forma fundamentalmente en la Ronda de Doha, centrada en las cuestiones que afectan a los países en desarrollo.

desarrollo, hasta que en el seno de la OMC se reconoció el principio de trato especial y diferenciado. Dicho principio supuso un hito para la mejor protección de los intereses de los países en desarrollo, aunque en el momento actual se sigue discutiendo la mejor manera de perfilar ese principio para mayor beneficio de dichos países. Uno de los mecanismos articulados para materializar esa progresividad es el establecimiento de Acuerdos Comerciales Preferenciales, en el marco de los acuerdos comerciales regionales³⁰.

Además de ésta, hay otra reivindicación que no por clásica ha dejado de estar vigente en la actualidad. Se trata de la exigencia de los países en desarrollo de que se prohíba el *dumping*³¹. El GATT ya preveía en su artículo VI la adopción de medidas contrarias a esa práctica de discriminación internacional de precios. Sin embargo, la complejidad del fenómeno puso pronto de manifiesto que la regulación existente no era suficiente, sobre todo para resolver los perjuicios que se podía causar a países en desarrollo³².

Por ello, se siguió avanzando en la regulación de la materia con la adopción del Acuerdo sobre Prácticas Antidumping que resultó de la Ronda Kennedy³³, el Código resultante de la Ronda de Tokio³⁴, y el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994 (Acuerdo Antidumping), por el que finalmente se recogió la posibilidad de que los miembros de la OMC establecieran medidas antidumping, si tras realizar una investigación se constatare que se está practicando el *dumping*, que la rama de producción nacional que produce el producto similar en el país importador está sufriendo un daño importante, y que existe una relación causal entre el *dumping* y el daño³⁵. Además, se creó el Comité de Prácticas Antidumping que ha tenido un importante papel en la resolución de esta cuestión, y las diferencias de esta naturaleza deben someterse al procedimiento vinculante de solución de diferencias ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC³⁶.

³⁰ En el *Informe sobre el Comercio Mundial 2011* de la OMC se describe la evolución histórica de los ACP y el panorama actual de los acuerdos. Asimismo, se analiza por qué se establecen esos acuerdos, cuáles son sus efectos económicos y cuál es su contenido.

³¹ La pretensión de fondo era que se redujeran hasta su eliminación los subsidios en países desarrollados a aquellas industrias que no son eficientes, puesto que esos subsidios pueden tener efectos negativos para los países en desarrollo.

³² Sirva como ejemplo de estos posibles perjuicios a países en desarrollo lo que apuntaba en 2003 un informe de Oxfam Internacional en relación con la producción del maíz. Según este informe, desde que entrara en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994 hasta 2003, el precio del maíz había caído un 70%, motivado por los subsidios que los productores estadounidenses recibían de su gobierno. Esto implicaba pérdidas cuantiosas para los productores mexicanos (Informe Dumping sin fronteras, Oxfam Internacional, 2003).

³³ Acuerdo en vigor desde 1967.

³⁴ En vigor desde 1980.

³⁵ Art. X del acuerdo.

³⁶ Sobre el dumping en la OMC, ver DURLING, J. P., "Deference, But Only When Due: WTO Review of Anti-Dumping Measures", *Journal of International Economic Law*, vol. 6, núm. 1, 2003, pp. 125-153; BOWN, C. P., "The WTO and Antidumping in Developing Countries", *Economics & Politics*, vol. 20, núm. 2, Junio de 2008, pp. 255-288; GRAAFSMA, "Recent WTO Jurisprudence in the Field of Anti-dumping", *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 28, núm. 3, 2001, pp. 337-353.

Retos para el binomio comercio-desarrollo

Como se ha podido constatar, la posibilidad de que el libre comercio repercuta negativamente en los países en desarrollo ha preocupado a éstos y ha motivado reivindicaciones conducentes a cambios a nivel normativo, en el seno de la OMC. No obstante, muchos de ellos siguen sobre la mesa, como demuestra la situación de bloqueo que se ha vivido en la Ronda de Doha, que sigue avanzando a paso muy lento³⁷.

Una de las claves necesarias para entender de qué modo han tratado de superarse las dificultades en este ámbito son los procesos de integración regional, que han conducido a los países por la senda del libre comercio, uniendo a grupos de países con intereses comunes y permitiéndoles defenderse con más fuerza en las negociaciones de la OMC. Dos ejemplos emblemáticos de integración regional en relación con el comercio son Mercosur y la Unión Europea³⁸.

Mercosur está constituido por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, y tiene como países asociados a Bolivia, Chile, Colombia, Perú, Ecuador y México. Se creó el 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción, que establecía “la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre países, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes y la armonización de las legislaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración”³⁹. Se puede decir que esos objetivos sólo se han cumplido parcialmente. El Mercosur entró en decadencia después de 1999 y llegó a su punto más crítico por el colapso financiero de Argentina a finales de 2001 e inicios de 2002. Aunque siguen los problemas, en la actualidad rige nuevamente un cauteloso optimismo debido a la ligera recuperación de los datos macroeconómicos, y a la resistencia de América Latina ante la crisis de 2008⁴⁰.

Llama la atención la diferencia entre Mercosur y el otro proceso de integración comercial regional americano, NAFTA (North American Free Trade Agreement), que articula la zona de libre comercio entre Estados Unidos,

³⁷ En su informe al Consejo General de 14 de febrero de 2012, el director general de la OMC, Pascal Lamy, afirmaba que el modo de proceder en la Ronda de Doha es “avanzar a pequeños pasos”.

³⁸ Algunos términos de interés en relación con los procesos de integración, especialmente en el ámbito iberoamericano, se pueden encontrar en C. M. Díaz Barrado, A. Manero Salvador (Directores), *Glosario de términos útiles para el análisis y estudio del espacio iberoamericano de cooperación e integración: comercio, cultura y desarrollo*, Marcial Pons-AECID, Madrid, 2010, 420 pp.

³⁹ Tratado para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República federativa del Brasil, la República del Paraguay, y la República Oriental del Uruguay”, de 26 de marzo de 1991.

⁴⁰ En relación con las cuestiones más relevantes que Mercosur plantea, ver OLIVARES, E., OLIVAR, M., “El Derecho del Mercosur y el Derecho internacional: la lucha por la independencia”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 18, 2009, 24 pp. Sobre el efecto de la crisis en América Latina, ver SZÉKELY, M., “América Latina después de la crisis de 2008-2009”, Intervención en el *Development Debate on Rethinking Globalization after the Crisis in Latin America*, Banco Mundial, 25 de agosto de 2010, 3 pp.

Canadá y México en el norte del continente americano⁴¹. La principal diferencia reside en que Mercosur tiene objetivos más amplios que la mera integración comercial, ya que incluye medidas de integración en otros ámbitos, como demuestra la creación de un pasaporte Mercosur, o la inauguración, en 2006, del Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM) con el que se pretendía compensar las asimetrías regionales y de otro tipo entre los países integrantes del bloque. En este sentido, NAFTA es menos ambicioso, puesto que únicamente aspira a cubrir la faceta comercial, sin pretender si quiera convertirse en una unión aduanera, mientras que Mercosur es una zona de libre comercio, es también una unión aduanera, y pretende además abarcar aspectos económicos, políticos, sociales y culturales⁴².

En cuanto a la integración comercial en Europa, su desarrollo en el seno de un marco de integración con mayores pretensiones como es la Unión Europea, dota al fenómeno de mayor interés si cabe, ya que se ha tratado de impulsar el crecimiento y la prosperidad económica de los países miembros, a través de la expansión del comercio a nivel internacional. La política comercial común fue un elemento clave para consolidar esa integración⁴³.

La integración regional ha posibilitado, pues, que las posiciones de los países en desarrollo puedan ser defendidas con más fuerza en las negociaciones internacionales. Más allá de eso, es preciso tratar de definir las medidas necesarias para que el comercio internacional genere mayores niveles de desarrollo.

Desde que el comercio internacional se consolidara como altamente beneficioso para todas las economías⁴⁴, ha cambiado mucho la manera en que éste se entiende y se gestiona. En concreto, se han establecido condiciones para que el comercio internacional repercuta en mayores niveles de bienestar de los ciudadanos y en mayores niveles de desarrollo de los países. En este sentido, la nota de la secretaria de la UNCTAD citada anteriormente afirma que “los beneficios derivados del comercio dependen en gran medida de la capacidad productiva subyacente, los marcos reglamentarios e institucionales, y las políticas internas complementarias, incluidas las relativas al mercado de trabajo”⁴⁵.

⁴¹ NAFTA es, junto a la UE, el bloque comercial más importante del mundo: abarca a 400 millones de personas y unos 12.000 billones de dólares en bienes y servicios.

⁴² Sobre la relación entre NAFTA y Mercosur, ver GRATIUS, S. (Ed.), *MERCOSUR y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, Iberoamericana Editorial Vervuert, 2008, 372 pp.; DAGNINO, J. M., “Mercosur-Nafta: ¿y o u?”, en Abeledo, Perrot (Eds.), *Comercio internacional integración y estabilidad monetaria: en homenaje al doctor Federico Pinedo*, 1995, pp. 145-168.

⁴³ Sobre la Política Comercial Común, ver BERMEJO GARCIA, R. “La política comercial común (PCC) y su evolución: ¿Nuevas perspectivas de futuro en el nuevo contexto europeo e internacional?”, en: *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario. Perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Marcial Pons, 2008, pp.949-984.

⁴⁴ Atrás quedaban ya modelos como el de sustitución de importaciones, que trataban de fomentar el consumo de producto nacional (G. ARÉVALO, A. L., *El proceso de sustitución de importaciones en América Latina: el caso de México, 1940-1980*, Ed. Eumed, 2009).

⁴⁵ Junta de Comercio y Desarrollo, Comisión de Comercio y Desarrollo, Informe del Tercer período de Sesiones, “Examen de la evolución del sistema de comercio internacional y

Pero no son éstos los únicos elementos que influyen para que el comercio genere desarrollo. Tal como establece el Informe de la Comisión de Comercio y Desarrollo, hay otras variables a tener en cuenta. Así, por ejemplo, se señala la importancia de “disponer de normas de procesamiento y corrientes de información fiables en las cadenas de productos básicos, desde la explotación agrícola hasta los consumidores, pasando por la aduana, a fin de garantizar la seguridad de los productos”, y de “subsana las interrupciones en la cadena de suministro de los mercados de insumos y otros eslabonamientos, a fin de integrar la agroindustria de los países en desarrollo en las cadenas mundiales de valor”⁴⁶.

En relación con la seguridad de los productos, conviene traer a colación la cuestión de los transgénicos y los problemas que éstos plantean en el ámbito internacional y también en el estrictamente europeo. Y es que como se sabe, más en este último caso que en el primero, los denominados “organismos genéticamente modificados” (OGM) han sido, y siguen siendo, objeto de vivas críticas tanto por los ciudadanos europeos como por la mayoría de Estados miembros de la Unión Europea, siendo sólo la Comisión la que parece defenderlos con fines alimentarios⁴⁷. Esta cuestión está también presente en la Ronda de Doha, aunque en ese marco los defensores de los OGM son numerosos y poderosos, y cuentan con el apoyo que del sistema comercial internacional de la OMC.

Otra de las variables que influyen en la contribución del comercio al desarrollo, probablemente la más importante, en la medida en que engloba a muchas de las anteriormente mencionadas, es el marco normativo e institucional en que se desarrolle la apertura al comercio libre, especialmente a nivel estatal. Según el precitado Informe de la Comisión de Comercio y Desarrollo, es fundamental que exista una cierta “coherencia entre los marcos reguladores y otras políticas” llamando la atención “el destacado papel del Estado a ese respecto, así como su función en el desarrollo de las prácticas reguladoras más adecuadas, tomando en consideración las particularidades y las necesidades de desarrollo nacionales”⁴⁸. Para que el comercio repercuta positivamente en los niveles de desarrollo, las estrategias y políticas de un Gobierno en otros ámbitos deberán ir en consonancia con los objetivos comerciales, y tener en cuenta las particularidades que la economía del país presenta, así como las deficiencias en materia de desarrollo que es prioritario subsanar.

En ese sentido, el comercio internacional está relacionado con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El ODM más directamente implicado es el

mejora de su contribución al desarrollo y la recuperación económica”, nota de la Secretaría de la UNCTAD, 28 de marzo de 2011, TD/B/C.I/15, p. 1.

⁴⁶ Párrafo 22 del informe, p. 9.

⁴⁷ Sobre esta cuestión, cfr. BODIGUEL, L. “Drolit des OGM: Contestations ardentes, tiède reforme”, *Revue de l'Union européenne*, num. 554, enero 2012, pp.51-59; BERMEJO, R., GARCÍANDÍA, R., “Algunas cuestiones en torno a los Organismos Modificados Genéticamente y su evolución: hacia el futuro con cautela”, en Escudero Espinosa, J.F.(Dir.) *La bioseguridad en la encrucijada europea: La aplicación jurídica en Francia y España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

⁴⁸ Párrafo 24, p. 9.

objetivo número 8, que pretende fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Aunque otros objetivos también se ven afectados por las decisiones comerciales, especialmente a nivel estatal. En la medida en que las políticas comerciales nacionales creen las condiciones estructurales que posibiliten la intensificación del nexo comercio-desarrollo, el comercio internacional contribuirá más al desarrollo de los pueblos y al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁴⁹.

En el mencionado Informe de la Comisión de Comercio y Desarrollo se recoge, entre otros, el testimonio de la Ministra de Comercio de Indonesia que, como fórmula para un comercio generador de crecimiento incluyente, esto es, un comercio que contribuyera a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, subrayaba la necesidad de crear empleo en todos los sectores, aumentar las ayudas a las PYMES, establecer sistemas eficaces de protección social, integrar a las mujeres en la actividad comercial, y desarrollar las capacidades productivas⁵⁰. Para ello, el Informe destaca al Estado como “catalizador o facilitador de la transformación estructural”⁵¹ necesaria para obtener mayores ventajas del comercio internacional. Esa transformación estructural implicaría que la política comercial fuese acompañada de políticas industriales y laborales, así como de medidas de protección social⁵², que variarían en función del grado de desarrollo de cada país, el tamaño del mercado, y el ritmo de liberalización, entre otras variables⁵³.

Consideramos ese enfoque muy acertado, puesto que es desde los Gobiernos de los Estados desde donde se va a poder incidir en mayor medida en los elementos estructurales que pueden fortalecer el nexo entre comercio y desarrollo⁵⁴. Y sin duda serán esas reformas estructurales las que permitan a los países beneficiarse más de los efectos positivos que el comercio puede ofrecer⁵⁵.

4. LA GRAN CONTRIBUCIÓN DE LA OMC: EL TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO

En la Organización Mundial del Comercio se han hecho presentes continuamente dos facetas, en lo que respecta a la relación comercio internacional/desarrollo. Por un lado, al ser su principal misión el fomento del libre comercio, las ventajas que esto traía para el desarrollo se han incentivado y favorecido en sus años de funcionamiento. Por otro lado, igual que ha ocurrido en todas las organizaciones de carácter internacional, en la OMC los intereses de

⁴⁹ ELBORGH-WOYTEK, K., GREGORY, R., McDONALD, B., “Reaching the MDG’s: an Action Plan for Trade”, IMF position paper, 16 de septiembre de 2010, SPN/10/14, 21 pp.

⁵⁰ Párrafo 5, p. 5.

⁵¹ Párrafo 43, p. 13.

⁵² Párrafo 43, p. 13.

⁵³ Párrafo 40, p. 12.

⁵⁴ A este respecto, cfr. WADE, R. H., “What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of ‘development space’”, *Review of International Political Economy*, vol. 10, núm. 4, 2003, pp. 621-644.

⁵⁵ Al respecto, cfr. OCDE, *Trade and Structural Adjustment*, 2005, 25 pp.

los países desarrollados se hacían oír con una voz más fuerte que los intereses y reivindicaciones de los países en desarrollo. Esto desequilibró la balanza a favor de los países desarrollados durante mucho tiempo, posibilitando que las normas comerciales internacionales fueran más favorables a un perfil de países más desarrollado y que el comercio no fuese tan beneficioso en términos de desarrollo como podría.

Pero las continuas reivindicaciones de los países en desarrollo recibieron finalmente atención, al menos en algunos aspectos, abriéndose así un camino para la mejor defensa de sus intereses. La principal herramienta con la que el sistema de la OMC contribuyó a proteger mejor los intereses de los países en desarrollo fue el reconocimiento del trato especial y diferenciado como principio rector de las relaciones de libre comercio a nivel internacional.

Ya en el GATT se incluyó un régimen diferenciado para los países en desarrollo, a los que se dedicó especial atención a partir de 1964, fecha en que se añade un apartado IV –Comercio y Desarrollo- al texto del acuerdo⁵⁶. Además el trato especial se materializó a través del Sistema de Preferencias Generalizado⁵⁷, que permitía suspender durante diez años la aplicación de la cláusula de nación más favorecida⁵⁸. De esta y otras formas, el GATT consolidó el trato diferenciado y más favorable como un modo habitual de proceder, por el que se contemplaban las circunstancias excepcionales y se les aplicaban normas igualmente excepcionales.

Sin embargo, a partir de la Ronda Uruguay se produce un cambio terminológico, que pone de manifiesto un cambio mucho más profundo, un cambio de perspectiva. Se pasa de hablar de “trato diferenciado y más favorable” a hablar de “trato especial y diferenciado”. Se elimina así el “carácter tuitivo o protector” que los términos anteriores querían transmitir, según explica la profesora Manero⁵⁹. Fue en esa ronda de negociaciones, que acabaría con la creación de la OMC, donde se planteó una nueva manera de mirar a las diferencias, a las distintas velocidades de liberalización del comercio, repercutiendo esto en beneficio de los países en desarrollo.

Esa nueva perspectiva detectaba como necesaria la integración del mayor número de países posible en la OMC, lo que incluía a muchos países en desarrollo. Además, se llevó a la práctica el trato especial y diferenciado en los distintos sectores, cada uno con sus particularidades. Se adoptaron medidas en sectores como la agricultura, las inversiones, la propiedad intelectual, o las medidas sanitarias y fitosanitarias que tanto han preocupado posteriormente a la Unión Europea⁶⁰. No obstante, las medidas adoptadas en algunos sectores no beneficiaron precisamente a los países en desarrollo. Así ocurrió, por ejemplo,

⁵⁶ A este respecto, cfr. BERMEJO, R., *Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos*, Civitas, Madrid, 1990, pp. 90 y ss.

⁵⁷ XXV.5 del GATT.

⁵⁸ Cláusula que obliga a aplicar las mismas ventajas comerciales a todos los países miembros, recogida en el artículo I.1 del GATT de 1994.

⁵⁹ MANERO, A., *OMC y desarrollo. Evolución y perspectivas del trato desigual en el derecho del comercio internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, 437 pp., p.98

⁶⁰ Op. Cit., BERMEJO, R., GARCIANDÍA, R., “Algunas cuestiones en torno a los Organismos Modificados Genéticamente y su evolución...”.

con el ADPIC, Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, que se diseñó en un principio sobre todo con base en los intereses de los países desarrollados⁶¹.

La otra gran contribución a la mejor protección de los intereses de los países en desarrollo, además del trato especial y diferenciado, es una vía aún abierta. Se trata de las negociaciones de la Ronda de Doha, que se ha conocido también como Programa de Doha para el Desarrollo, ya que uno de sus objetivos fundamentales es mejorar las perspectivas comerciales de los países en desarrollo. Con la Declaración Ministerial de Doha (2001) se establecía el mandato para las negociaciones posteriores en materias, como la agricultura, los servicios y algunos aspectos de la propiedad intelectual, con la particularidad de que esta ronda de negociaciones se ha entendido como global, de modo que sólo se podrá considerar finalizada cuando se adopten acuerdos en todas las materias. Eso dificulta, sin duda, ese objetivo de acuerdo que quizá se consiga en un futuro, tras un tedioso período de negociaciones entre los Estados miembros, con bloqueos en ocasiones aparentemente insalvables⁶².

Las principales materias sobre las que han versado las negociaciones de la Ronda de Doha hasta el momento son la agricultura, el acceso a los mercados para productos no agrícolas, los servicios, la propiedad intelectual, y la relación entre comercio y desarrollo, así como entre comercio y medio ambiente.

Un ejemplo de que las negociaciones han avanzado, a pesar de las dificultades y los bloqueos, es la regulación de la exportación de medicamentos genéricos por parte de empresas farmacéuticas a países en desarrollo. En este ámbito, con base en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), el régimen jurídico en beneficio de los países en vías de desarrollo se ha ido flexibilizando con las negociaciones de la Ronda de Doha.

En relación con las patentes de medicamentos, la Declaración Ministerial de Doha establecía un régimen más flexible a favor de los países menos adelantados y los países sin capacidad de producción. Del mismo modo, la Declaración afirmaba que “el ADPIC no impide, ni debe interpretarse ni aplicarse de manera que pudiera impedir que los Estados miembros adopten medidas en el ejercicio de su derecho a proteger la salud pública y, en particular, a promover el acceso de todos a los medicamentos”.

A partir de esta interpretación del Acuerdo llevada a cabo por la Conferencia de Doha, el Acuerdo sobre los ADPIC, en sus artículos 30 y 31 contempla “excepciones a los derechos conferidos” y “otros usos sin autorización del titular”. Dentro de esta segunda categoría se encuentran las licencias obligatorias⁶³.

Posteriormente, la Decisión adoptada por el Consejo General el 30 de agosto de 2003, sobre la aplicación del párrafo 6 de la Declaración de Doha

⁶¹ Esta cuestión se aborda más adelante.

⁶² MILLET, M., GARCÍA-DURÁN, P. (2006), “La PAC ante las negociaciones de Doha”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 257, pp. 93-111, p. 95.

⁶³ Por licencia obligatoria se entiende la autorización para utilizar la invención que la administración nacional concede a un solicitante sin contar con el consentimiento del titular de la patente.

relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la Salud Pública, y la enmienda del Acuerdo sobre los ADPIC, adoptada por el Consejo General el 6 de diciembre de 2005, seguirían introduciendo modificaciones. Como se puede observar, este es uno de los ámbitos donde Doha está suponiendo avances a favor de los países en desarrollo⁶⁴.

Más allá de los avances sectoriales, en líneas generales, uno de los objetivos de la Ronda de Doha ha sido, desde el principio, reflexionar acerca del trato especial y diferenciado a los países en desarrollo. A este respecto, la Conferencia Ministerial de 2001 reafirmaba que “las disposiciones sobre trato especial y diferenciado son parte integrante de los Acuerdos de la OMC”, al mismo tiempo que tomaba buena nota de “las preocupaciones expresadas con respecto a su funcionamiento a la hora de hacer frente a las limitaciones específicas con que tropiezan los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados”. Asimismo, la conferencia ministerial se hacía eco de la propuesta de algunos miembros de adoptar “un acuerdo marco sobre trato especial y diferenciado” y se comprometía a examinar la cuestión, para hacer más precisas, eficaces y operativas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado.

En su decisión de agosto de 2004, el Consejo General de la OMC encomendaba a la Comisión de Comercio y Desarrollo que concluyera el examen de las propuestas anteriormente mencionadas. Y en la reunión de Hong Kong, en 2005, se siguió en la misma línea. En la actualidad se sigue trabajando la cuestión, centrando esfuerzos en el análisis de las disposiciones especiales, que incluyen:

- períodos más prolongados para la aplicación de los acuerdos y los compromisos;
- medidas para aumentar las oportunidades comerciales de estos países;
- disposiciones que exigen a todos los Miembros de la OMC que salvaguarden los intereses comerciales de los países en desarrollo;
- y ayuda para que los países en desarrollo cuenten con la infraestructura necesaria para la labor de la OMC, puedan intervenir adecuadamente en el sistema de solución de diferencias y apliquen las normas técnicas⁶⁵.

Vinculada a esta cuestión, la Ronda de Doha ha servido también para negociar en lo que respecta a los países menos adelantados (PMA)⁶⁶. En este

⁶⁴ ABBOTT, F. M., REICHMAN, J. H., “The Doha Round's Public Health Legacy: Strategies for the Production and Diffusion of Patented Medicines under the Amended TRIPS Provisions”, *Journal of International Economic Law*, vol. 10, núm. 4, 2007, pp. 921-987.

⁶⁵ Sobre la Ronda de Doha, cfr. FAIZEL, I., *Reforming the World Trade Organization: Developing Countries in the Doha Round*, Jaipur, Geneva, Ginebra, 2009, 159 pp.; HERNÁNDEZ, J. O., *La ronda de Doha: claves para entender el impacto en la sustentabilidad agrícola e industrial de América Latina y el Caribe*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2008, 700 pp.; OYARZUN, F. J., “Estrategias de negociación y prioridades de los países en desarrollo en la Ronda de Doha”, *Principios: estudios de economía política*, núm. 3, 2005, pp. 37-60; FLORES, J., “Las reformas de la Política Agraria Común y la Ronda Doha”, *Revista de economía mundial*, núm. 15, 2006, pp. 155-177; PEREIRA, A., PARODI, F. J., “La liberalización del comercio de servicios financieros en la Ronda de Doha: implicaciones para América Latina”, *Integración y comercio*, núm. 22, 2005, pp. 183-203; RODRIGO, F., “Para entender la OMC y la ronda de Doha”, *Economía exterior: estudios de la revista Política Exterior sobre la internacionalización de la economía española*, núm. 37, 2006, pp. 28-38.

sentido, la Conferencia Ministerial de 2001, en su mandato, contenía una preocupación manifiesta por integrar a esos países en el sistema multilateral del comercio, facilitando su acceso a los mercados a través de la asistencia técnica, y de la diversificación de su producción y su exportación. Esa preocupación se materializó en un compromiso que se vio en cierta medida cumplido al reconocerse en la Conferencia Ministerial de Hong Kong algunas decisiones favorables a los PMA. Entre ellas, se incluía la decisión de otorgar acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes para al menos el 97 por ciento de las exportaciones de los PMA.

En este sentido, el Informe de 2010 sobre los países menos adelantados elaborado por la UNCTAD detecta que en cinco años se han producido ya los primeros resultados de mejora del acceso de los PMA a los mercados, pero que ese acceso será económicamente irrelevante si estos países no pueden aprovechar dichas ventajas, lo que depende de las políticas y de la financiación⁶⁷. En lo que respecta a las políticas, la Declaración de Dar es Salaam de los Ministros de Comercio de los PMA insta a realizar esfuerzos para garantizar que el mandato de coherencia entre la OMC y las instituciones financieras internacionales se haga plenamente operativo para apoyar los objetivos de desarrollo de los PMA⁶⁸. En lo que respecta a la financiación, el Informe de la UNCTAD la considera “vital para el desarrollo del comercio, y para que los PMA logren aprovechar las oportunidades de acceso a los mercados”. De ahí que inste a acelerar la corriente de ayuda destinada a los PMA, con el objetivo de que se mejoren sus capacidades productivas y su competitividad internacional⁶⁹.

5. COMERCIO INTERNACIONAL Y DESARROLLO TRAS LA CRISIS FINANCIERA INTERNACIONAL

Como se ha expuesto anteriormente, desde los Estados, las asociaciones comerciales regionales y la OMC se ha contribuido notablemente en los últimos años a mejorar el nexo entre comercio y desarrollo. No obstante, quedan muchos pasos por dar, y por si eso fuera poco el escenario se ha modificado recientemente con la crisis financiera internacional, que plantea nuevos retos de cara al futuro, también en materia de comercio y desarrollo.

En materia comercial, como en todos los ámbitos, las circunstancias de cada país en cada momento deben ser tenidas en cuenta para que las decisiones

⁶⁶ Los países menos adelantados son actualmente 48, según el listado elaborado por las Naciones Unidas. Entre ellos se encuentran, entre otros, Senegal, Uganda, Chad, Burkina Faso, Myanmar, y Nepal. La lista se revisa cada tres años por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, a la luz de las recomendaciones del Comité de Políticas de Desarrollo.

⁶⁷ UNCTAD, *Los países menos adelantados. Informe de 2010: Hacia una nueva arquitectura internacional del desarrollo a favor de los PMA*, Ginebra, 2010, 304 pp., p. 212.

⁶⁸ Sexta reunión de los Ministros de Comercio de los PMA, WT/MIN (09)/2, 21 de octubre de 2009, Tanzania.

⁶⁹ Informe UNCTAD, p. 218.

se adapten de la mejor manera a las necesidades de la población. Además, las nuevas respuestas deben incorporar la experiencia adquirida en el pasado⁷⁰. Esto nos invita, tras la reciente crisis financiera internacional, a revisar las políticas y estrategias comerciales vigentes hasta 2008, especialmente en lo que respecta a la relación entre comercio y desarrollo que aquí nos ocupa.

Se trata de una crisis de envergadura mundial y que, además, por su gravedad, se ha comparado nada menos que con la Gran Depresión de 1929. Sus consecuencias se han dejado advertir en reformas de las instituciones financieras⁷¹, en los mecanismos de supervisión y control, que parecen ser uno de los principales detonantes de la situación que se vivió⁷², y en otras reformas como el techo de déficit impuesto en la Unión Europea a sus Estados miembros. Más allá del sector financiero, la crisis ha implicado cambios sustanciales en la economía real en forma de mayores tasas de desempleo, caída del precio de las materias primas y descenso del nivel de importaciones por parte de los países desarrollados, que han obligado a los Estados a tomar medidas sin precedentes⁷³.

Llama la atención que, en general, la crisis no afectó directamente a los países en vías de desarrollo sino que tuvo su principal víctima en las economías más desarrolladas. La justificación es lógica, puesto que eran éstas las economías más expuestas a los mercados financieros, mientras que las economías en desarrollo quedaron relativamente alejadas de las calamidades de la crisis. Sin embargo, como se decía, al verse tan afectadas las economías desarrolladas, los efectos acabarían llegando a las economías en desarrollo, aunque indirectamente. Las exportaciones se redujeron y los precios de las materias primas descendieron, cambiando el escenario en el que implementar políticas comerciales favorables al desarrollo.

En este nuevo escenario, se plantean diversos retos. En primer lugar, en lo que se refiere a la relación entre comercio y desarrollo, las circunstancias posteriores a la crisis marcan nuevas exigencias para que el comercio repercuta positivamente en el desarrollo. Así, debe tenerse en cuenta que el sistema comercial internacional ha sufrido una importante transformación estructural en los últimos años, con el surgimiento de las economías emergentes. Éstas

⁷⁰ BLISS, C., "Trade and Development", en Chenery, H. y Srinivasan, T. N. (eds.), *Handbook of Development Economics*, Vol. II, Elsevier Science Publishers, 1989, pp. 1188-1240, p. 1191.

⁷¹ El FMI ha adoptado medidas importantes (BERMEJO, R., GARCIANDÍA, R., "El Fondo Monetario Internacional ante la crisis financiera actual", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 17, 2009, 34 pp).

⁷² Así lo acreditan las reformas que se han producido en la Unión Europea en relación con las agencias europeas de supervisión (al respecto, ver GARCIANDÍA R., "Las propuestas de regulación y supervisión financiera (II)", en Carlos Fdez. Liesa, Angelines Cano (eds.), *Los procesos de integración regional frente a la crisis financiera internacional*, en prensa), o las discusiones que se han llevado a cabo en el seno del Banco de Pagos Internacionales (un resumen de las más recientes está disponible en la página URL: <http://www.bis.org/bcbs/speeches.htm>).

⁷³ En el ámbito Europeo, además de adoptarse diversas medidas, la Comisión ha dirigido recomendaciones específicas a cada Estado miembro, que se pueden consultar en el siguiente enlace.
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/programmes/2011_en.htm.

aglutinan ahora dosis de poder y oportunidades económicas que dan lugar a un sistema de comercio diferente al existente hasta el momento. Ese fenómeno, que ya se venía produciendo con el boom de los BRIC (Brasil, Rusia, India y China), se ha visto aún más fortalecido tras la crisis financiera internacional. El debilitamiento de los países más industrializados, fuertemente castigados por la crisis, ha dotado aún de mayor poder económico a los países emergentes, que posiblemente ejerzan una mayor fuerza en las negociaciones a la hora de hacer valer sus intereses⁷⁴.

Debe tenerse en cuenta asimismo que las dificultades que atraviesan los países desarrollados se han traducido también en una caída de los precios de las materias primas. Ante una caída sustancial de los precios del petróleo y las materias primas, el entonces presidente del Banco Central Europeo, Jean Claude Trichet, analizaba la noticia como positiva para la Unión Europea, porque iba a permitir controlar la inflación y, en último término, iba a facilitar la recuperación económica⁷⁵.

Sin embargo, las consecuencias de esa caída de precios para los países en desarrollo iban a ser irremisiblemente negativas. Dicha caída iba a motivar que el comercio no generase tantos beneficios en los países en desarrollo, principales exportadores de materias primas. Así, por ejemplo, en septiembre del mismo año los países de América Latina, que podían presumir de no haber sufrido tanto los graves efectos de la crisis financiera internacional, veían con preocupación la caída de los precios de la soja y el cobre. Países como Argentina, Uruguay, Chile, Perú y, en menor medida, Brasil, contaban hasta entonces con la exportación de estos productos para sostener su crecimiento económico. La caída de los precios supuso para éstos un duro golpe, y las perspectivas eran poco halagüeñas, pues se preveía que pudieran seguir bajando aún más⁷⁶. En los próximos meses, deberemos prestar atención a esta cuestión que al tiempo que beneficia a unos puede perjudicar a otros. Una vez más, la OMC y los acuerdos comerciales internacionales deberán tratar de responder a los retos que la realidad plantea. Además, esta situación puede tener efectos en las posiciones mantenidas por los distintos actores en las negociaciones comerciales internacionales.

En relación con lo anterior, la Ronda de Doha, sobre la que se han vertido críticas por la lentitud en la adopción de acuerdos y el peligro de que esto se traduzca en una crisis de credibilidad para la OMC, podía experimentar cambios positivos o negativos como consecuencia de la crisis. En su intervención ante el Comité Monetario y Financiero el 12 de abril de 2008, en plena crisis financiera internacional, el Director General de la OMC, Pascal Lamy, urgió a los líderes

⁷⁴ Un estudio realizado por el Servicio de Estudios del BBVA sobre los llamados EAGLES (*Emerging And Growth Leading Economies*) apunta que se espera que los países emergentes y el grupo de países que podrían convertirse en emergentes aporten más de dos tercios del crecimiento global en los próximos 10 años, mientras que el G7 contribuirá con el 16%. Entre esos países emergentes se menciona a China, India, Brasil, Indonesia, República de Corea, Rusia, Turquía, México y Taiwán (Informe anual EAGLES, 2012).

⁷⁵ Declaraciones realizadas en una entrevista a la cadena de televisión estadounidense CNBC.

⁷⁶ GALLEGO DÍAZ, S., "La bajada del precio de la soja y el cobre mantiene en vilo a América Latina", *El País*, 30 de septiembre de 2011.

financieros a impulsar la conclusión de la Ronda de Doha. Sus palabras no dejaban lugar para el desaliento, al afirmar su completa convicción de que “está a nuestro alcance, técnico y político, clausurar la Ronda de Doha este año”⁷⁷.

Como es sabido, sus previsiones no se cumplieron y la Ronda de Doha siguió avanzando a paso lento y con dificultades. No obstante, la crisis ha tenido efectos en las negociaciones de Doha, como se adelantaba, al modificar las posiciones mantenidas por las partes contratantes de la OMC. En la medida en que sus circunstancias han cambiado, también su posición se ha visto matizada. Uno de los ámbitos donde este efecto se ha visto más claramente es el del comercio de servicios, en particular el de los servicios financieros⁷⁸.

En lo que respecta a los países en desarrollo, señala el informe de la Comisión de Comercio y Desarrollo que las negociaciones de la Ronda de Doha aún no han abordado algunas cuestiones de importancia para los países en desarrollo, como el establecimiento de contingentes arancelarios en relación con productos sensibles, o las flexibilidades para determinados países en el acceso a los mercados de productos no agrícolas. Además, nota el informe una aparente falta de voluntad para asumir el liderazgo, lo que podría indicar la existencia de limitaciones nacionales en todos los países para conciliar las diferentes sensibilidades nacionales y lograr un conjunto de medidas aceptables para sus representados. Esto afecta especialmente a los países en desarrollo, que basan su crecimiento en la capacidad y el empleo de sectores agrícola, manufacturero y de servicios, de gran densidad de mano de obra⁷⁹.

Esa falta de determinación para alcanzar acuerdos en la Ronda de Doha relacionados con los países en desarrollo se ve compensada, no obstante, con otras iniciativas que, si bien no deben sustituir los esfuerzos en esas negociaciones, contribuyen a mejorar la situación de dichos países en el ámbito comercial. Así, en los últimos tiempos la cooperación comercial interregional sur-sur ha recibido un importante impulso a través de la consolidación del Sistema Global de Preferencias Comerciales, establecido en la XI reunión de la UNCTAD en 2004. Esa cooperación interregional debería recibir un seguimiento, pues su importancia puede ir en aumento, al hilo de los cambios producidos tras la crisis financiera internacional. En el ámbito comercial europeo, en el mismo sentido, la Unión Europea ha comenzado recientemente a impulsar acuerdos comerciales regionales orientados a la competitividad con economías emergentes y países ricos en recursos, como la República de Corea, India, o Mercosur. Esto también puede ser determinante para dibujar la geografía comercial del futuro.

⁷⁷ El discurso completo está disponible en: http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl88_e.htm.

⁷⁸ DELIMATSI, P., SAUVÉ, P., “Financial Services Trade after the Crisis: Policy and Legal Conjectures”, *Journal of International Economic Law*, vol. 13, núm. 3, 2010, pp. 837-857.

⁷⁹ Junta de Comercio y Desarrollo, Comisión de Comercio y Desarrollo, Informe del Tercer período de Sesiones, “Examen de la evolución del sistema de comercio internacional y mejora de su contribución al desarrollo y la recuperación económica”, nota de la Secretaría de la UNCTAD, 28 de marzo de 2011, TD/B/C.I/15, párrafo 17, p. 12.

6. CONCLUSIÓN

Comercio y desarrollo han estado vinculados, de una u otra manera, desde que el comercio internacional se generalizase y se liberalizase a gran escala. En la medida en que las transacciones comerciales son beneficiosas para todas las partes en ellas implicadas, éstas pueden traer consigo mayores niveles de crecimiento económico y de desarrollo.

No obstante, no se puede afirmar que el nexo entre comercio y desarrollo haya sido siempre de la misma intensidad. Al contrario, la voz de los países en desarrollo ha estado peor representada que la de los países desarrollados a nivel internacional, también en el ámbito comercial, lo que se tradujo, en los inicios del GATT, en acuerdos que protegían mejor los intereses de los países desarrollados, posibilitando un comercio internacional que no siempre suponía mayores niveles de desarrollo para los países menos adelantados.

Afortunadamente, la presión de los países que apostaban por un Nuevo Orden Económico Internacional y la influencia de organizaciones como la UNCTAD contribuyeron notablemente a que el nivel de desarrollo de los Estados miembros de la OMC se tomase en cuenta a la hora de imponerles el cumplimiento de determinadas normas, con la consolidación del trato especial y diferenciado.

En la actualidad, muchas cuestiones relacionadas con el comercio y el desarrollo siguen sobre la mesa de negociaciones, como muestra la evolución de los asuntos de la Ronda de Doha. Además, la situación económica y comercial actual a nivel internacional, modificada notablemente por la reciente crisis financiera mundial, plantea nuevas preguntas a las que habrá que esforzarse en dar respuesta. Y esa respuesta deberá asumir, si queremos que sea exitosa, que el comercio, por sí sólo, no es motor del desarrollo. El comercio puede ser un motor potente del desarrollo, como ha mostrado la historia, siempre y cuando las políticas comerciales estén acompañadas de otras que motiven cambios estructurales, necesarios para que ese motor arranque.

7. BIBLIOGRAFÍA

ABBOTT, F. M., REICHMAN, J. H., “The Doha Round's Public Health Legacy: Strategies for the Production and Diffusion of Patented Medicines under the Amended TRIPS Provisions”, *Journal of International Economic Law*, vol. 10, núm. 4, 2007, pp. 921-987.

BAJO, O., *Teorías del comercio internacional*, Antoni Bosch, Barcelona, 1991, 150 pp.

BALDWIN, R. E., *The Development and Testing of Heckscher-Ohlin Trade Models: A Review*, MIT Press, Cambridge, 2008, 227 pp.

BARRO, R. J., SALA i MARTI, X., *Crecimiento económico*, Ed. Reverté, Barcelona, 2009, 660 pp., pp. 4-5.

- BERMEJO GARCIA, R. “La política comercial común (PCC) y su evolución: ¿Nuevas perspectivas de futuro en el nuevo contexto europeo e internacional?”, en *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario. Perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Marcial Pons, 2008, pp. 949-984.
- BERMEJO, R., *Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos*, Civitas, Madrid, 1990, pp. 90 y ss.
- BERMEJO, R., GARCIANDÍA, R., “Algunas cuestiones en torno a los Organismos Modificados Genéticamente y su evolución: hacia el futuro con cautela”, en Escudero Espinosa, J.F.(Dir.) *La bioseguridad en la encrucijada europea: La aplicación jurídica en Francia y España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- BERMEJO, R., GARCIANDÍA, R., “El Fondo Monetario Internacional ante la crisis financiera actual”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 17, 2009, 34 pp.
- BLISS, C., “Trade and Development”, en H. Chenery y T. N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, Vol. II, Elsevier Science Publishers, 1989, pp. 1188-1240.
- BODIGUEL, L. “Drolit des OGM: Contestations ardentes, tiède reforme”, *Revue de l'Union européenne*, num. 554, enero 2012, pp.51-59.
- BOWN, C. P., “The WTO and Antidumping in Developing Countries”, *Economics & Politics*, vol. 20, núm. 2, Junio de 2008, pp. 255-288.
- BRAUDEL, F., *Civilization and Capitalism, 15th-18th Century: the Wheels of Commerce*, University of California Press, Los Ángeles, 1992, 660 pp.
- CANTOS, M., *Introducción al comercio internacional*, EDIUOC, Barcelona, 1998, 173 pp.
- DAGNINO, J. M., “Mercosur-Nafta: ¿y o u?”, en Abeledo, Perrot (Eds.), *Comercio internacional integración y estabilidad monetaria: en homenaje al doctor Federico Pinedo*, 1995, pp. 145-168.
- DAS, B., *La OMC y el sistema multilateral del comercio: pasado, presente y futuro*, ICARIA, Barcelona, 2004, 247 pp.
- DEARDORFF, A. V., “An Exposition and Exploration of Krueger’s Trade Model”, *The Canadian Journal of Economics*, vol. 17, núm. 4, noviembre de 1984, pp. 731-746.
- DELIMATIS, P., SAUVÉ, P., “Financial Services Trade after the Crisis: Policy and Legal Conjectures”, *Journal of International Economic Law*, vol. 13, núm. 3, 2010, pp. 837-857.
- C. M. Díaz Barrado, A. Manero Salvador (Directores), *Glosario de términos útiles para el análisis y estudio del espacio iberoamericano de cooperación e integración: comercio, cultura y desarrollo*, Marcial Pons-AECID, Madrid, 2010, 420 pp.
- DURLING, J. P., “Deference, But Only When Due: WTO Review of Anti-Dumping Measures”, *Journal of International Economic Law*, vol. 6, núm. 1, 2003, pp. 125-153.

ELBORGH-WOYTEK, K., GREGORY, R., McDONALD, B., “Reaching the MDG’s: an Action Plan for Trade”, IMF position paper, 16 de septiembre de 2010, SPN/10/14, 21 pp.

FAIZEL, I., *Reforming the World Trade Organization: Developing Countries in the Doha Round*, Jaipur, Geneva, Ginebra, 2009, 159 pp.

FERRANTI, D., PERRY, G., LEDERMAN, D., MALONEY, W., *De los recursos naturales a la economía del conocimiento: comercio y calidad del empleo*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Washington, 2002, 204 pp.

FLORES, J., “Las reformas de la Política Agraria Común y la Ronda Doha”, *Revista de economía mundial*, núm. 15, 2006, pp. 155-177.

G. ARÉVALO, A. L., *El proceso de sustitución de importaciones en América Latina: el caso de México, 1940-1980*, Ed. Eumed, 2009.

GALLEGO DÍAZ, S., “La bajada del precio de la soja y el cobre mantiene en vilo a América Latina”, *El País*, 30 de septiembre de 2011.

GARCIANDÍA R., “Las propuestas de regulación y supervisión financiera (II)”, en Carlos Fdez. Liesa, Angelines Cano (eds.), *Los procesos de integración regional frente a la crisis financiera internacional*, en prensa).

GRAAFSMA, “Recent WTO Jurisprudence in the Field of Anti-dumping”, *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 28, núm. 3, 2001, pp. 337-353.

HERNÁNDEZ, J. O., *La ronda de Doha: claves para entender el impacto en la sustentabilidad agrícola e industrial de América Latina y el Caribe*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2008, 700 pp.

HOEKMAN, B., WINTERS, A. L., “Trade and Employment: Stylized Facts and Research Findings”, en J. A. Ocampo, J. K. Sundaram, y S. Khan (Ed.s), *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*, United Nations Publications, Nueva York, 2007, 340 pp., pp. 76-105.

KRUEGER, A. O., “Growth, Distortions and Patterns of Trade among Many Countries”, *Princeton Studies in International Finance*, Estudio núm. 40, Febrero de 1977, 40 pp.

MANERO, A., *OMC y desarrollo. Evolución y perspectivas del trato desigual en el derecho del comercio internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, 437 pp.

MANKIW, N. G., *Macroeconomía*, 4ª ed., Antoni Bosch, Barcelona, 2001, 703 pp.

MILLET, M., GARCÍA-DURÁN, P. (2006), “La PAC ante las negociaciones de Doha”, *Noticias de la Unión Europea*, num. 257, pp. 93-111.

NAFTA y Mercosur, ver GRATIUS, S. (Ed.), *MERCOSUR y NAFTA. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*, Iberoamericana Editorial Vervuert, 2008, 372 pp.

OCDE, *Trade and Structural Adjustment*, 2005, 25 pp.

OLIVARES, E., OLIVAR, M., “El Derecho del Mercosur y el Derecho internacional: la lucha por la independencia”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 18, 2009, 24 pp.

OYARZUN, F. J., “Estrategias de negociación y prioridades de los países en desarrollo en la Ronda de Doha”, *Principios: estudios de economía política*, núm. 3, 2005, pp. 37-60.

PEREIRA, A., PARODI, F. J., “La liberalización del comercio de servicios financieros en la Ronda de Doha: implicaciones para América Latina”, *Integración y comercio*, núm. 22, 2005, pp. 183-203.

RICARDO, D., *Principios de economía política y tributación*, 1817.

RODRIGO, F., “Para entender la OMC y la ronda de Doha”, *Economía exterior: estudios de la revista Política Exterior sobre la internacionalización de la economía española*, núm. 37, 2006, pp. 28-38.

SIMON, J. L., “Does Economic Growth Imply a Growth in Welfare?”, *Journal of Economic Issues*, vol. 7, núm. 1, marzo 1973, pp. 130-136.

SMITH, A., *La riqueza de las naciones*, 1776.

STEVENS, W. R., *Trade and Development: Focus on Free Trade Agreements*, Nova Science Pub. Inc., 2010, 412 pp.

STIGLITZ, J. E., *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002, 314 pp.

SZÉKELY, M., “América Latina después de la crisis de 2008-2009”, Intervención en el *Development Debate on Rethinking Globalization after the Crisis in Latin America*, Banco Mundial, 25 de agosto de 2010, 3 pp.

UNCTAD, *Los países menos adelantados. Informe de 2010: Hacia una nueva arquitectura internacional del desarrollo a favor de los PMA*, Ginebra, 2010, 304 pp.

VINCENT, P., *L'OMC et les pays en développement*, Larcier, Bruselas, 2010, 398 pp.

WADE, R. H., “What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of ‘development space’”, *Review of International Political Economy*, vol. 10, núm. 4, 2003, pp. 621-644.

ZACHARIE, A., *Refonder les politiques de développement*, Ed. La Muette, Lormont, 2010, 175 pp.

II. GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y ORDENACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES: EL PAPEL DE LOS INSTRUMENTOS DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL

Prof. Dr. Manuel Correa Carrasco
Universidad Carlos III de Madrid.

1.- INTRODUCCIÓN

Los efectos de la globalización sobre nuestro modelo de organización social son evidentes y se proyectan sobre los distintos entramados de relaciones que lo componen. Aunque las consecuencias en uno y otro ámbito difieren en su alcance y contenido, tienen, sin embargo, como denominador común la creciente libertad con la que actúan los operadores económicos, lo que, sin duda, se debe a la inexistencia o inoperancia de los mecanismos de control establecidos a escala global. En el ámbito de las relaciones laborales, ello se traduce en una clara liberalización del mercado de trabajo que, lógicamente, va en detrimento de la necesaria protección de los derechos de los trabajadores. Esta progresiva desregulación impuesta por la globalización constituye, sin duda, uno de los principales retos a los que se enfrenta el Derecho del Trabajo en la actualidad que, consecuentemente, se ve forzado a buscar fórmulas alternativas a las tradicionales con capacidad para cumplir con la función protectora que lo define. Partiendo de estas premisas, el objeto del presente trabajo es calibrar el alcance de los instrumentos de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) como fórmulas novedosas de juridificación del poder económico que, confluyendo con las tradicionales, puedan contribuir a hacer efectivo un determinado nivel de protección de los derechos laborales mediante el sometimiento de su actuación al conjunto de parámetros axiológicos universalmente aceptados.

Lógicamente, como puede apreciarse, estamos ante una problemática que entronca con otra de más amplio espectro como es la relativa a la gobernanza⁸⁰ de la globalización económica ante la insuficiencia de los mecanismos tradicionales, diseñados a una escala, la del Estado-nación, que ha devenido manifiestamente inoperante. Como tal, se trata de un reto que es preciso

⁸⁰ Asumiendo la definición usual en el ámbito de las instituciones europeas, entendemos por gobernanza, “una forma de gobierno en la que los grupos o personas de diferentes instituciones, organizaciones, órganos, empresas y niveles que trabajan en redes y en asociaciones públicas y privadas”, de tal modo que “sobre la base del diálogo, de discusiones y de procedimientos de negociación, elaboran acuerdos y contratos que conforman el marco esencial para la futura toma de decisiones” (*Resolución del Comité Consultivo del EEE de 26 de junio de 2002 sobre gobernanza y responsabilidad social de las empresas en un mundo globalizado* (2003/C 67/05, DOCE de 20/03/2003).

afrontar en diversos planos (político, social, económico) y, en cada caso, por diferentes protagonistas (instancias nacionales e internacionales, agentes sociales, organizaciones sociales)⁸¹. Sin embargo, tiene como presupuesto común la necesidad de dotarse de estructuras nuevas, distintas a las existentes hasta ahora, que puedan configurarse como un auténtico contrapoder con capacidad para someter la acción de los agentes económicos al mencionado sistema axiológico. Y es en este contexto en el que hay que situar el papel a desempeñar por los instrumentos de RSE. En efecto, circunscribiendo el análisis al ámbito específico de la ordenación de las relaciones laborales y, consecuentemente, dejando al margen el resto de las esferas sobre las que se proyecta la RSE (de forma señalada, las relativas a la protección del medioambiente, interrelación con la sociedad), cabría plantearse la idoneidad de tales instrumentos para responder a las nuevas exigencias de juridificación que se derivan del actual modelo económico y su inherente complejidad.

Desde esta perspectiva, la hipótesis de partida podría establecerse en los siguientes términos: frente a la crisis de las tradicionales fórmulas de regulación de las relaciones laborales, derivada fundamentalmente de su incapacidad para adaptarse a la dimensión transnacional de la organización empresarial, la RSE vendría a proporcionar nuevos instrumentos de ordenación dotados de una mayor eficacia para proteger los intereses de los trabajadores que encontrarían proyección, no sólo en ámbitos (territoriales o funcionales) desregulados, sino también en aquellos otros que vienen sufriendo una progresiva desregulación derivada, principalmente, de las imposiciones de los mercados financieros que, en un contexto ideológico de claro matiz neoliberalista, se han ido convirtiendo progresivamente en referentes principales de la acción política llevada a cabo tanto en instancias nacionales como supranacionales. En esta línea, y frente al argumento que enfatiza sobre el carácter ajurídico de la RSE, habría que subrayar que la juridicidad no debe concebirse necesariamente vinculada a la coactividad, pues no toda norma jurídica establece un mandato de carácter imperativo cuyo incumplimiento sea sancionable. Del mismo modo, la ausencia de coercibilidad jurídica no implica que un eventual incumplimiento esté exento de consecuencias negativas para la empresa, de tal manera que puedan articularse mecanismos de coacción social cuya efectividad sea incluso mayor que las derivadas de las tradicionales sanciones jurídicas.

Consecuentemente, y centrándonos en su potencialidad ordenadora, los instrumentos de RSE representarían una forma de juridicidad que se inscribiría en un proceso de evolución del Derecho hacia técnicas de regulación más proclives a la cooperación voluntaria entre los sujetos interesados, que a la imposición coercitiva de contenidos imperativos, sin que ello, suponga, lógicamente, la sustitución definitiva de unas por otras. Es cierto que, a la luz de

⁸¹ En este sentido, son especialmente interesantes las iniciativas que se van abriendo paso, no sin dificultad, en foros como el G-20. Un ilustrativo estudio al respecto, en HEAP, *Globalización y reforma de cumbres: un experimento en gobernanza internacional*, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo-Mayol Ediciones, Bogotá, 2009.

las consideraciones críticas vertidas en torno al carácter simbólico o propagandístico de la RSE, podría pensarse que un análisis desde esta perspectiva no está exento de ciertas dosis de ingenuidad. Sin perjuicio de ello, y siendo conscientes de la necesidad de observar las cautelas necesarias al respecto, no parece oportuno desdeñar, con juicios apriorísticos, las potencialidades ordenadoras que pueden desplegar tales instrumentos, máxime si tenemos en cuenta la evolución experimentada por los mismos, plasmada tanto en la diversidad de funciones asumidas, como, de forma correlativa, en las fórmulas que van adoptando para su efectivo cumplimiento.

Será preciso, por tanto, proceder a la correspondiente valoración de las diversas manifestaciones y verificar la función ordenadora que, en cada caso, están llamadas a desempeñar en este nuevo y complejo contexto socioeconómico.

Ello nos permitirá, en última instancia, efectuar un ensayo de sistematización de tales instrumentos tomando como principales parámetros, tanto la función de las reglas elaboradas, como sus respectivos destinatarios.

2.- RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL, EMPRESAS TRANSNACIONALES Y DESREGULACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO

Como hemos señalado, la notable relevancia que ha experimentado la RSE en los últimos tiempos, constatable no sólo en el ámbito mediático, sino en el de las políticas públicas y en la propia literatura científica, constituye un dato indiscutible. Más cuestionable, sin embargo, es verificar el alcance y la incidencia práctica que ha tenido en la realidad social el conjunto de objetivos, propósitos y compromisos que aparecen vinculados a este concepto. Del resultado de este diagnóstico dependerá que, en efecto, estemos ante un fenómeno que ha contribuido eficazmente a propiciar un cierto nivel de equilibrio entre el desarrollo y expansión de la actividad empresarial, por un lado, y el necesario respeto a las distintas esferas que pudieran resultar negativamente afectadas por dicha actividad, por otro; o, simplemente, nos encontremos más bien ante un puro ejercicio de nominalismo, con grandes dosis de grandilocuencia bien articulada, pero con efectos más propagandísticos que reales⁸².

Desde esta perspectiva, no es difícil encontrar voces autorizadas que discurren en esta crítica línea valorativa, partiendo de la premisa, difícilmente cuestionable en la práctica, de que el poder económico, como todo poder, tiende

⁸² Un análisis específico desde estas posiciones escépticas, en ESCRIBANO GUTIÉRREZ, “El mito de la responsabilidad social corporativa: el caso de los trabajadores discapacitados”, RL-5/2010, p. 13 ss.

a sustraerse de cualquier tipo de regulación que pueda suponer una limitación el establecimiento de algún tipo de control a su libre actuación. El neoliberalismo económico constituye la formulación teórica más acabada de este anhelo, percibiendo cualquier intento de una mínima regulación al respecto se percibe como un ataque inasumible a los dogmas sobre los que se asientan sus bases estructurales. Consecuentemente, se impone la libertad financiera, es decir, el libre movimiento de capitales sin controles de ningún tipo⁸³, el libre comercio de mercancías y la progresiva eliminación de la actividad o la gestión pública. Lógicamente, esta defensa a ultranza de la libertad económica, impone un ejercicio de amnesia colectiva sobre las evidencias históricas que han puesto de manifiesto reiteradamente las insuficiencias de los mecanismos de autorregulación y los graves perjuicios que se derivan de ellos para el propio funcionamiento de la economía⁸⁴ y, consecuentemente, para el bienestar del conjunto de la ciudadanía.

En la base de estos planteamientos, hoy día de rabiosa actualidad a tenor de los acontecimientos que vivimos y de la incertidumbre sobre el devenir económico que se ha apoderado del conjunto de la humanidad, subyace, de nuevo, la eterna pugna que, en el plano axiológico, se libra entre los valores de libertad, por un lado, e igualdad y justicia social, por otro. En el ámbito de las relaciones socioeconómicas, la limitación que el segundo proyecta sobre el primero se concreta en la necesidad de perfilar el sometimiento del poder económico a imperio del Derecho, con el fin de que esté al servicio de la sociedad, constituyendo un soporte de la convivencia humana y no un obstáculo a la misma que pudiera llegar a derribar, en última instancia, los pilares sobre los que se asienta.

Pero la juridificación de cualquier poder fáctico, también del económico, es percibida como un lastre por parte de quienes están instalados en el lucro indiscriminado y no como un beneficio para la colectividad que, a la postre, también se acabaría proyectando para los propios agentes económicos. Por ello, a pesar de que los acontecimientos actuales pudieran poner en cuestión “el fundamentalismo de mercado” (Stiglitz) imperante desde los años ochenta del siglo pasado y, por su desmesura, causante directo de la crisis económica, lejos de apostar por una especie de “*New Deal* global”⁸⁵, el poder político parece abandonar todo intento de regulación al respecto y, por el contrario, acomete procesos reformistas que, espoleados por los dictados de los mercados financieros, suponen un progresivo desmantelamiento de los mecanismos de protección social y, por extensión, un cuestionamiento de las bases del propio Estado de Bienestar. Prueba evidente de esta abdicación del poder político frente al poder económico, es el hecho de que las directrices emanadas desde

⁸³ Lo que constituye una constante histórica, pues “la innovación financiera siempre encuentra un camino lucrativo para sortear las normas” (GOODMAN, “Regla nº 1: gane dinero esquivando las reglas”, *The New York Times (El País)*, 03/06/2010, p. 4).

⁸⁴ Que, en última instancia, se convierte en lo que gráficamente se ha denominado como “economía de casino” (GOODMAN, *ib.*).

⁸⁵ ESTEFANÍA, J., “Hacia un ‘New Deal’ global”, *El País*, 05/06/2009, p. 33.

estas instancias sobre la necesidad imperiosa de reformar el “mercado” de trabajo, son seguidas de forma milimétrica pues el poder político, que lejos de resistir estas presiones, ha asumido, como un deber insoslayable, la tarea de convertir las relaciones laborales en un auténtico mercado⁸⁶, es decir, sin las cortapisas que suponen los niveles de protección históricamente consolidados bajo el paradigma de la necesaria humanización del trabajo y su consideración como algo más que una mera mercancía⁸⁷.

En este contexto, las empresas transnacionales, en tanto que operadores económicos privilegiados en el espacio global, se mostrarían tentadas, en buena lógica, a sustraerse a cualquier tipo de traba jurídica que pueda entorpecer su libre acción en la consecución de sus fines, orientados básicamente a la maximización del beneficio. Desde esta perspectiva, su poder económico se materializaría en su capacidad de influencia para forzar los mecanismos de producción jurídica, a nivel estatal o supraestatal, en orden a flexibilizar la normativa laboral y los niveles de protección social. De ahí que han venido siendo percibidas como “orientadoras reales de las políticas estatales de desentendimiento social y de privatización de los servicios públicos”⁸⁸, lo que se traduce, en el plano jurídico, en una en una progresiva desregulación del mercado de trabajo y en una consecuente individualización de las relaciones laborales.

Consecuentemente, desde una posición crítica podría entenderse que la RSE, como tal, es fruto de la asunción de este tipo de planteamientos por parte de las empresas, especialmente, de aquellas de dimensión multinacional. De este modo, al proyectar su actuación sobre el plano de la economía real, se verían forzadas a proyectar sobre la comunidad la asunción de una serie de compromisos en beneficio de la colectividad de la que, sin embargo, están liberados los agentes que intervienen en la economía financiera por su mayor alejamiento y menor grado de dependencia de la realidad social⁸⁹. Dicho de otra manera, las empresas que actúan en el mercado de bienes y servicios se encuentran más condicionadas por la imagen que proyectan sobre los

⁸⁶ Como ilustrativamente se señala, enfatizando este anhelo, desde destacados círculos económicos de nuestro país, “el entorno laboral español...no es un mercado, sino un ámbito en el que la omnipresencia de jueces y administraciones lo dejan más cerca de la intervención administrativa que de la interacción y la contratación libre inherente a los mercados propiamente dichos” (TRIGO PORTELA, “Nuestro mercado laboral”, Diario *El economista*, 02/06/2010, p. 4).

⁸⁷ Sobre el tema, v. el excelente ensayo de SINZHEIMER, “La esencia del Derecho del Trabajo” (*Grundzüge der Arbeitsrechts*, 1927), en *Crisis económica y derecho del trabajo. Cinco estudios sobre la problemática humana y conceptual el derecho del trabajo*, IELSS-MTSS, Madrid, 1984; p. 67 ss.

⁸⁸ BAYLOS GRAU, “Códigos de conducta y acuerdos-marco de empresas globales: apuntes sobre su exigibilidad jurídica”, LH-12/2005, p. 110.

⁸⁹ Prueba de ello es el escaso recorrido de algún que otro tímido esfuerzo al respecto, como el que, en su día, se trató de desarrollar en el ámbito europeo mediante la elaboración de un Libro Verde para impulsar el saneamiento del gobierno corporativo en el sector financiero, o, más concretamente, el establecimiento de mecanismos de supervisión y control de las agencias de *rating* (Diario *Cinco Días*, 02/06/2010).

consumidores y, en consecuencia, son más sensibles al impacto que su actividad productiva pueda causar en el proceso de toma de decisiones de éstos.

Desde esta perspectiva, podría decirse que la RSE se ha concebido, al menos originariamente, como un producto de mercadotecnia, de carácter simbólico y dirigido a mejorar la posición competitiva de las empresas, especialmente, de las multinacionales, mediante acciones que tratan de favorecer su imagen y neutralizar así, mediante la implantación de un “consumo ético”⁹⁰, los efectos negativos que pudieran derivarse de sus prácticas productivas. Todo ello aporta a la empresa un indudable valor añadido, en términos de publicidad de la marca, desgravación de impuestos, que reportan rentabilidad al hecho de “ser ético”⁹¹. De ahí que se concentren en sectores tan sensibles desde esta perspectiva como el textil, el material deportivo, el calzado y la juguetería, donde la tendencia a la descentralización y deslocalización empresarial ha sido más acusada. Consecuentemente, partiendo de tales premisas, la RSE vendría a configurarse como un conjunto de medidas de carácter voluntario que responde a las exigencias del mercado, convirtiéndose éste en el único referente y, por tanto, excluyendo cualquier intervención que provenga de otra instancia, lo que constituye un planteamiento que se cohonesto con el fundamento liberal sobre el que se asienta.

En suma, así entendida, podríamos deducir que la RSE constituye aun correlato lógico a este proceso de desregulación que afecta a las tradicionales fórmulas de tutela, en el que la empresa introduce como nuevo paradigma ordenador vinculado conceptualmente a la RSE una serie de instrumentos de autorregulación que tratan de suplir la función asignada a aquéllos mediante el establecimiento de obligaciones que, asumidas voluntariamente, tienen por objeto preservar los intereses de colectivos que pueden verse afectados por la actividad de la empresa, entre otros y de forma señalada, el conformado por sus propios trabajadores.

Tales instrumentos de autorregulación representarían, por tanto, una alternativa frente al tradicional intervencionismo heterónomo, una vez constatada su incapacidad para aprehender los complejos mecanismos de interacción económica, algo que acabaría poniendo en cuestión, además, el cumplimiento de su función de tutela de los intereses en juego. Frente a ello, la empresa viene a erigirse en un centro de poder de carácter autorreferencial que impone un orden normativo autónomo, creado de forma unilateral y asumido voluntariamente, donde se establecen reglas de conducta de diferente índole y dirigidas a diversos destinatarios, cuyo cumplimiento aparece vinculado a la proyección de una imagen externa que trata de favorecer sus intereses mercantiles. En definitiva, la RSE no sería otra cosa que una nueva manifestación del neoliberalismo para garantizar la pervivencia del modelo

⁹⁰ BAYLOS GRAU, “Códigos de conducta...cit., pp. 256-257.

⁹¹ MERCADER UGUINA, *Derecho del trabajo, nuevas tecnologías y sociedad de la información*, Lex Nova, Valladolid, 2002, pp. 207-208.

capitalista mediante su adaptación a las exigencias planteadas por el actual contexto socioeconómico.

Ello no obstante, y sin perjuicio del grado de acierto de este tipo de valoraciones, la diversidad de instrumentos y contenidos para la implantación de las políticas empresariales en materia de RSE, así como la orientación que se va perfilando en su progresivo desarrollo, exigen matizar la anterior afirmación y hacen necesario un estudio más detenido al respecto.

3.- LOS INSTRUMENTOS DE RSE Y LA ORDENACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES

Sin perjuicio del alcance explicativo de otras perspectivas de estudio, y valorando el fenómeno desde parámetros de estricta efectividad práctica, no sería oportuno eludir un análisis que tuviera la virtualidad de ponderar el papel de la RSE como referente conceptual de nuevas formas de juridificación del poder económico. Ello nos permitirá sopesar y calibrar en sus justos términos su contribución a la convivencia social en los diferentes planos en que se proyectan las acciones vinculadas a la misma. En nuestro caso concreto, ello exigiría verificar su incidencia en el ámbito de las relaciones laborales y valorar la potencialidad ordenadora de los instrumentos habitualmente utilizados a tales efectos, que componen un elenco de diversa naturaleza y alcance. Códigos de conductas, buenas prácticas y acuerdos transnacionales constituyen las principales vías utilizadas para el establecimiento de los principios y reglas que articulan la RSE. Pero se trata de instrumentos dirigidos, cada uno de ellos, al logro de funciones distintas y, consecuentemente, con una estructura adaptada a dicha finalidad, que es preciso caracterizar en cada caso. Por otra parte, y de forma preliminar, esta caracterización no puede prescindir, asimismo, del diferente grado de interacción entre este tipo de instrumentos y el contexto jurídico-normativo en el que se van a aplicar, ya que se trata de un presupuesto básico a la hora de afrontar dicha tarea.

En efecto, una de las principales dificultades que se plantean a la hora de analizar la función ordenadora de los instrumentos de RSE viene dada, precisamente, por el hecho de que se conciben como categorías unitarias y aplicables universalmente, con independencia, no sólo su función específica, sino del contexto socioeconómico y el consecuente grado de protección jurídica verificable en cada caso. Hacer abstracción de estas variables, sin embargo, provoca inevitables distorsiones analíticas a la hora de afrontar la tarea de caracterización jurídica de los instrumentos de RSE, ya que la propia diversidad tipológica de los mismos depende de tales factores y, en gran medida, es resultado de la necesidad de adaptar su función ordenadora a los diferentes ámbitos en los que ha de aplicarse.

Es cierto que la RSE está genéticamente ligada a la actividad económica de las empresas transnacionales. Al operar en el espacio global, un ámbito claramente desregulado, cualquier ensayo de regulación, aun siendo imperfecta, podría entenderse bienvenida. Sin embargo, tratándose de sistemas de regulación autónomos e independientes de los ordenamientos nacionales, la relación que se establezca entre unos y otros será diversa en función del grado de juridificación verificable en cada experiencia concreta. De este modo, y partiendo de la base de que mediante este tipo de instrumentos de RSE se propicia el establecimiento de un régimen homogéneo en materia laboral, aplicable con independencia del lugar en el que se lleve a cabo dicha actividad, y cuyo contenido suele coincidir con los estándares justos de trabajo internacionalmente asumidos⁹², la regulación emanada por la empresa será más incisiva y tendrá un papel más relevante en aquellos Estados caracterizados por una desregulación o una regulación débil de las relaciones laborales. En estos ámbitos, y aparte de la incidencia de que puedan tener en el mismo los códigos de conducta externos, los instrumentos más propicios serían los acuerdos transnacionales que, de este modo, se convertirían en los principales garantes de la aplicación efectiva de los estándares justos de trabajo, constituyendo un cualificado ejemplo de las nuevas formas de juridificación del poder empresarial⁹³. Sin embargo, en aquellos otros ámbitos aplicativos caracterizados por disponer de un determinado nivel de regulación laboral (superior a la establecida por los estándares internacionales), la función de la RSE tendría un carácter complementario⁹⁴ que, lejos de sustituir la regulación imperativa, vendrían a incorporar mecanismos para su adaptación a la heterogénea realidad empresarial, utilizando como parámetro el logro de los objetivos vinculados a la RSE.

De todo ello se desprende que la caracterización de la RSE no puede hacer abstracción de esta diversidad de contextos, funciones y tipos de instrumentos que aparecen vinculados a su dinámica aplicativa. Por ello, a pesar de que existe un consenso generalizado de que la voluntariedad, la unilateralidad o la complementariedad constituyen los rasgos más característicos de tales instrumentos comprobamos, sin embargo, que en alguno de éstos, tales características se difuminan o desaparecen totalmente para ser sustituidas por

⁹² Señaladamente, los contenidos en la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (18/06/1998), cuyo ap. 2º establece que *“todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir: a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación”*.

⁹³ Sobre el tema, v. BAYLOS GRAU, “Un instrumento de regulación: Empresas transnacionales y acuerdos marco globales”, CRL-27/2009, pp. 107 ss.

⁹⁴ Es decir, tomando como punto de partida el cumplimiento de lo exigido legalmente y yendo más allá, como sugiere el Libro Verde de la Comisión sobre Responsabilidad Social de las Empresas, COM 2001 366 (v. ap. 21). Destacando este rasgo, MERINO SEGOVIA, “Responsabilidad Social Corporativa: su dimensión laboral”, DL-75/2005; pp. 51 ss.

otras, más acordes con las exigencias planteadas en un determinado contexto aplicativo. Es decir, la función ordenadora a desempeñar en cada caso por la RSE exige instrumentos distintos, con capacidad para desplegar aquella función en cada ámbito específico, lo que, sin duda, afecta al propio alcance y contenido de los mismos que, lógicamente, también es diverso en cada caso.

Consecuentemente, no puede afirmarse, en relación con la voluntariedad, que sea un rasgo predicable de todos los instrumentos de RSE sin perder de vista que estamos ante una nota que, en coherencia con su formulación originaria, se ajusta a la experiencia jurídica anglosajona caracterizada, como se sabe, por un grado mínimo de intervencionismo estatal que propicia el encaje de las normas voluntarias. La posterior traslación de las políticas de RSE desde aquellas experiencias originarias a otros modelos jurídicos, como el europeo continental, de matiz más intervencionista, provoca una inexorable tendencia a la mutación de dicho rasgo con el fin de encontrar otras formulaciones más acordes con las características de este modelo. En suma, la confrontación entre este tipo de instrumentos, basados en la autonomía individual, y el modelo intervencionista europeo provoca que se acabe cuestionando la idoneidad de las fórmulas que venían utilizándose. En este sentido, se aprecia que, progresivamente, las políticas de RSE, sobre todo cuando afectan a los trabajadores, suelen abocar en procesos de juridificación mediante las tradicionales técnicas propias del ordenamiento social (intervención estatal, negociación colectiva y contractualización del poder de dirección), máxime si tenemos en cuenta que el contenido de las medidas establecidas puede poner en cuestión la tutela de sus derechos fundamentales y otros bienes jurídicos especialmente protegidos.

Por otra parte, no conviene confundir los planos de la creación y aplicación de las normas, ya que la voluntariedad, aunque pueda predicarse del nacimiento de la regla, no tiene que trasladarse necesariamente al momento aplicativo, siendo aquella vinculante para el sujeto que ha decidido establecerla, a pesar de que, en principio, no estuviera obligado a ello por una norma de carácter imperativo, sino que se debiera únicamente a la presión que ejerce el mercado y los distintos grupos de intereses que concurren en él. Esto supondría, además, la posibilidad de establecer controles efectivos, no necesariamente unilaterales, para garantizar su cumplimiento y reforzar, en última instancia, la vinculabilidad de los compromisos asumidos por la empresa.

Lo mismo cabe decir de la nota de complementariedad (o, con mayor propiedad, suplementariedad) con la que genéricamente se caracteriza al papel regulador desempeñado por los instrumentos de RSE en relación con el asignado a las fuentes de regulación tradicionales (ley y negociación colectiva). Ciertamente, ello supone que los contenidos de aquéllos no sustituyen a los de éstas, sino que se superponen a los mismos, garantizando así que no les restan un ápice de su funcionalidad ordenadora. Pero, obviamente, no es posible elevar este rasgo a la categoría de elemento esencial de los instrumentos de RSE, pues,

en cada caso, habrá que tener en cuenta el grado de juridificación de las relaciones laborales propiciado por el concurso de esas fuentes tradicionales. De este modo, la ausencia de un marco mínimo de protección a nivel nacional, algo bastante común en determinadas regiones del globo, haría impropio el uso de este rasgo caracterizador.

Por último, en lo que se refiere a la unilateralidad, es decir, al hecho de tratarse de productos diseñados, elaborados y puestos en marcha por las propias empresas, cabe señalar que cada vez son más frecuentes las experiencias en las que los instrumentos de RSE son el resultado de fórmulas diversas en las que se entablan procesos de participación y negociación colectiva. En consecuencia, si bien los instrumentos utilizados para la enunciación de los compromisos voluntariamente asumidos en materia de RSE por las empresas han sido habitualmente los llamados códigos éticos o códigos de conducta o de buenas prácticas, reconducibles todos ellos al llamado *soft law*⁹⁵, hay que tener en cuenta que su progresiva incorporación a instrumentos convencionales supone un cambio cualitativo importante, pues implica un reforzamiento de su vinculabilidad jurídica que, en tal caso, sólo dependerá del grado de precisión con el que se formulen los mencionados compromisos asumidos voluntariamente por la empresa. En suma, todo ello va a provocar “transmutaciones” en la naturaleza de los instrumentos de RSE, que acaban adquiriendo perfiles distintos a los que formaban parte de su concepción originaria.

4.- TIPOLOGÍA DE LOS INSTRUMENTOS DE RSE CON PROYECCIÓN EN LAS RELACIONES LABORALES

La tarea de afrontar un ensayo de sistematización de los diferentes instrumentos de RSE debe tener como presupuesto el hecho de que, además de la dificultad que se deriva de su propia caracterización como tales, dentro de esta genérica denominación, encontramos un variado elenco de mecanismos, de diferente alcance y con diversos contenidos y destinatarios, que sólo tienen en común el objetivo, compartido por todos, servir de cauce para vehicular la ética al mundo empresarial. Pero, asumiendo esta función genérica, podemos identificar un conjunto de funciones específicas en las que aquélla podría desglosarse y que, teniendo en cuenta los creadores, destinatarios y contenidos de las medidas concretas a arbitrar, requieren mecanismos de diversa índole. Partiendo de esta concepción amplia, podríamos señalar que los objetivos de RSE en el ámbito de las relaciones laborales se conciben, canalizan, implantan y desarrollan mediante una diversidad de instrumentos dirigidos al establecimiento del conjunto heterogéneo de compromisos y medidas habitualmente vinculados a esta materia.

⁹⁵ En general, sobre esta problemática, v. las interesantes reflexiones de VALDÉS DAL-
RÉ, “*Soft-law*, Derecho del trabajo y orden económico globalizado”, RL-2005 (I), pp. 40 ss.

Al margen del alcance de la intervención pública en la materia, eminentemente de carácter promocional, los instrumentos de RSE propiamente dichos se incardinan en el ámbito privado y son el resultado de la decisión autónoma, libre y voluntaria de las empresas de asumir una serie de autolimitaciones en las diferentes vertientes de la gestión ordinaria de la actividad mercantil, con la finalidad de someterla a principios y valores éticos fundamentales. Como tales, y desde su nacimiento, han ido experimentando un progresivo perfeccionamiento que ha sido propiciado por la asunción de nuevas funciones y contenidos. De este modo, desde las llamadas “buenas prácticas” de gestión interna, acuñadas en el marco de la genérica “*Corporate governance*” con el fin de limitar y orientar la acción de los aparatos directivos, hasta los “códigos éticos” o los variados tipos de “códigos de conducta”, nos encontramos con una diversidad de instrumentos que, más allá de la denominación utilizada en cada caso, son representativos de la evolución experimentada por los mismos para irse acomodando progresivamente a las nuevas funciones que ha venido asumiendo la RSE. En efecto, fruto de esta especie de expansión conceptual, coherente con el carácter multidimensional inherente a una actuación que pretende ser ética, han surgido instrumentos novedosos, con contenidos y técnicas específicos, que han supuesto un cambio cualitativo en la naturaleza y eficacia de los mismos, hasta el punto de transformar sensiblemente su configuración originaria.

A efectos expositivos, y centrándonos exclusivamente en la dimensión laboral de la RSE, una clasificación de esta variada tipología de instrumentos debe hacerse, sobre la base de la función asignada a los mismos, deducible de su contenido y destinatarios y haciendo abstracción de la denominación utilizada en cada caso. Con carácter preliminar, sin embargo, y habida cuenta de la importancia cualitativa del dato en cuestión, es preciso efectuar una diferenciación que atienda al carácter participado o no de tales instrumentos. Desde esta perspectiva, podemos distinguir, junto a las tradicionales manifestaciones de RSE “no participada”, donde las reglas de conducta son objeto de elaboración y control de forma unilateral por parte de la entidad mercantil, otras nuevas experiencias que se caracterizan precisamente por la participación de los propios trabajadores a través de sus representantes. En la medida en que dicha participación suele abocar en genuinos procesos de negociación colectiva⁹⁶, se produce un cambio sustancial en la configuración tipológica del instrumento regulador que afecta, no tanto a su contenido, como a su naturaleza jurídica y eficacia. De ahí que, para diferenciarlos del resto, reciban la denominación de “Acuerdos RSE”.

⁹⁶ Como se ha afirmado con acierto, entre la participación y la negociación propiamente dicha se integran un conjunto de prácticas negociadoras sucesivas que conforma una especie de “*continuum* de intensidad” (TREU, “Cogestione e partecipazione”, GDLRI 44/1989, p. 600).

1.- Los instrumentos de RSE no participada

Las manifestaciones más consolidadas y típicas de RSE se caracterizan por haber sido el resultado de decisiones unilaterales y voluntarias de las empresas que, libremente, han determinado el contenido y alcance de las normas de conducta a la que van a someter su gestión. Pero, sin menoscabo de estos elementos definitorios, no es posible negar la trascendencia (también en el plano de la relevancia jurídica, como veremos) de las nuevas funciones que han ido asumiendo estos instrumentos. Ello ha repercutido en el grado de perfeccionamiento progresivo que se verifica en los contenidos (aumento cuantitativo y cualitativo de los compromisos en materia laboral) y eficacia (mayor idoneidad de los instrumentos de control) de las medidas de RSE, lo que, en definitiva, ha traído consigo una diversificación tipológica de los instrumentos de regulación.

Desde esta perspectiva, y utilizando la terminología más ilustrativa al respecto, podemos distinguir, a efectos expositivos, entre dos tipos distintos de códigos de conducta. Por un lado, los denominados “internos”, que integrarían una serie de medidas (compromisos y mandatos) cuyos destinatarios son los trabajadores o la propia empresa. En el primer caso, estaríamos hablando de “códigos éticos” y en el segundo de “códigos de buenas prácticas”. Por otro lado, deberíamos hacer mención a los llamados “códigos de conducta externos”, que se dirigen a terceros con los que la empresa mantiene relaciones mercantiles de diversa índole⁹⁷. Será preciso, por tanto, efectuar una caracterización tipológica de cada uno de ellos abundando en estos rasgos distintivos y, principalmente, en los destinatarios de las reglas establecidas en cada caso. Ello implica centrarse en el contenido de los mismos, haciendo abstracción de la diversidad de denominaciones utilizadas que, en ocasiones, integra fórmulas híbridas o mezclas de unos y otros, y que, consecuentemente, harían imposible cualquier intento de sistematización.

1.1.- Los códigos de buenas prácticas

Desde una perspectiva estrictamente laboral, y dejando al margen su utilización en el marco del genéricamente denominado “*Corporate governance*”, los códigos de buenas prácticas tienen una función de mejora de la *praxis* aplicativa de los derechos laborales reconocidos por la ley o la negociación colectiva, orientando su ejercicio a la consecución de principios y valores constitucionales. Como tales, presuponen la existencia de un marco de regulación que propicia un grado de protección jurídica, más o menos intenso,

⁹⁷ Subrayando esta doble dimensión, interna y externa, de los códigos de conducta, y el significado y alcance de dicha distinción en el “modelo europeo” de RSE, MERINO SEGOVIA, “Mecanismos de regulación de la responsabilidad social de las empresas europeas”, *cit.*, pp. 365 ss. Por otra parte, en la práctica aparecen interesantes experiencias de códigos de conducta donde se procede a la articulación técnica de ambas dimensiones. Es el caso, por ejemplo, del Código de Conducta del Grupo Inditex (http://www.inditex.es/es/responsabilidad_corporativa/social/codigo_conducta).

pero indisponible por el código, cuyo papel es necesariamente suplementario al mismo. Por otra parte, además de ser voluntarios, en el sentido de que su existencia no está ligada a exigencia legal alguna, se caracterizan por ser instrumentos unilaterales (elaborados exclusivamente por el empresa) e internos (su ámbito aplicativo se circunscribe a la propia empresa).

En lo relativo a su génesis, hay que señalar que constituyen el resultado de la progresiva generalización de la práctica empresarial consistente en la aplicación restringida de un estatuto privilegiado a trabajadores de alta cualificación, que venían concibiéndose, por tanto, como un incentivo añadido dirigido a la retención del talento. La superación de este carácter fragmentario de su ámbito de aplicación subjetiva supone, en suma, pasar de una medida de aplicación individualizada y discrecional a una “práctica de empresa” de alcance generalizado y, por tanto, de naturaleza colectiva.

Consecuentemente, se caracterizan por la asunción voluntaria y por parte la empresa de una serie de compromisos para con sus trabajadores que suponen una mejora de su estatuto laboral. El hecho de que, además, este instrumento de RSE reconozca simultáneamente derechos para otros sujetos (señaladamente, clientes) no alteraría dicha tipicidad, pues no resta un ápice a su naturaleza y eficacia, a pesar de que las vías para garantizar la efectividad de los respectivos contenidos sean distintas en cada caso.

Centrándonos en su vertiente estrictamente laboral, cada vez más relevante en términos comparativos dentro del conjunto de las medidas de RSE que conforman su dimensión interna, el contenido “posible” de estos instrumentos vendría dado por todas aquellas materias en las que la empresa puede ir más allá de lo regulado legal o convencionalmente⁹⁸, principalmente, en lo que se refiere a aspectos organizacionales que, eventualmente y de forma puntual, han podido ser objeto de atención por la negociación colectiva, sin que forme parte, no obstante, del contenido típico de la misma. Ello pondría de manifiesto que, en este tipo de instrumentos específicos, se acentúa notablemente el aludido rasgo de la complementariedad o suplementariedad respecto de la regulación legal y convencional que caracteriza a la RSE. En consecuencia, así entendida, podría concebirse a la RSE como un mecanismo dirigido a reforzar la efectividad de las normas laborales en los casos en los que, bien por la naturaleza de la materia en cuestión, bien por su propia formulación técnica, o bien por las dificultades para controlar su cumplimiento, la aplicación práctica de los mandatos contenidos en aquélla deviene problemática.

Desde esta perspectiva, pueden ser objeto de tratamiento, aspectos tan variados como, la igualdad y la no discriminación, la participación del trabajador en los beneficios de la empresa; la articulación de mecanismos para

⁹⁸ Un completo elenco de las materias susceptible de tratamiento desde esta perspectiva puede consultarse en el *Libro Verde de la Comisión Europea para fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de la empresa*, de 25/07/2001 (COM 2001 366).

la gestión no traumática de las crisis y reestructuraciones empresariales (planes de recolocación y medidas similares); igualmente, en el plano de la prevención de riesgos laborales y, especialmente, en relación con los de naturaleza psicosocial, podrían elaborarse protocolos y procedimientos de solución de conflictos que tuviesen virtualidad para afrontar problemáticas tan complejas como el acoso sexual o moral y, en esta misma línea, podría apostarse por implantación de mecanismos dirigidos a fomentar el bienestar de los empleados y evitar riesgos tan perniciosos para la salud mental de los empleados como el estrés o el síndrome de desgaste profesional (*born-out*); igualmente, otro plano de intervención con enormes potencialidades sería el relativo a la conciliación de la vida familiar y laboral, donde se abre un amplio terreno de actuación más allá de las estrictas previsiones legales y convencionales; y, en definitiva, podrían incluirse en este elenco, todas aquellas mejoras y beneficios sociales de diferente índole que la empresa pueda reconocer a favor de sus trabajadores.

El problema que se plantea, sin embargo, consiste en determinar el alcance y la relevancia jurídica atribuible a la voluntariedad como elemento caracterizador de este tipo de instrumentos. En otras palabras, se trataría de resolver la disyuntiva entre una interpretación tendente a considerar que dicho rasgo debe quedar circunscrito al “momento creativo”, de modo que sólo afectaría a la decisión de adoptar el código, o, por el contrario, se extendería también al “momento aplicativo”, lo que, a la postre, otorgaría a la empresa una discrecionalidad absoluta a la hora de cumplir o no con los compromisos contenidos en el mismo. En buena lógica, la respuesta al interrogante planteado debería resolverse conforme a la primera de las alternativas apuntadas. En efecto, si estamos ante unas prácticas de empresa de alcance colectivo, adoptadas libremente en ejercicio legítimo del poder de dirección (*ex art. 38 CE*), han de considerarse vinculantes para el empresario. En este sentido, se ha entendido acertadamente que el contenido de los mencionados códigos ha quedado “contractualizado” al configurarse jurídicamente como condiciones más beneficiosas que se incorporan al estatuto laboral de cada uno de los trabajadores de la empresa y, en consecuencia, sólo podrían alterarse mediante una novación contractual⁹⁹.

La hipótesis contraria, es decir, que se negara la posibilidad de que el contenido de este tipo de instrumentos pueda considerarse jurídicamente exigible por los trabajadores, fundada en la voluntariedad de los contenidos contemplados en los códigos, supondría la traslación de ese rasgo desde el momento creativo al momento aplicativo y, en última instancia, reconocer que la empresa goza de plena libertad para establecer, modificar, remover, cumplir o incumplir los compromisos asumidos y publicados en los mismos. Es decir, al tratarse de contenidos que se configuran como suplementarios a lo exigido legal o convencionalmente, son plenamente disponibles por las empresas, sin que

⁹⁹ MERINO SEGOVIA, “Responsabilidad Social Corporativa: su dimensión laboral”, *cit.*, p. 8. En parecidos términos, DEL REY GUANTER, *art. cit.*, p. 49. Críticamente al respecto, sin embargo, ESCRIBANO GUTIÉRREZ, *art. cit.*, p. 22.

pueda hacerse derivar de los mismos ningún tipo de exigibilidad jurídica. Como puede apreciarse, ello supondría vaciar de contenido los mencionados compromisos convirtiéndolos en meras declaraciones retóricas sin valor alguno, lo que iría en claro detrimento de la propia credibilidad de la RSE, máxime, si tenemos que cuenta que, como veremos a continuación, la mencionada voluntariedad no se predica sin embargo, respecto del cumplimiento de los mandatos éticos dirigidos a los trabajadores, con lo que, a la postre, acaba siendo de carácter unidireccional. En definitiva, de asumir la hipótesis planteada, se reafirmaría la existencia de un nivel de exigibilidad claramente asimétrico absolutamente incompatible con una ética empresarial bien entendida.

1.2.- Los códigos éticos

Los “códigos éticos” representan, sin duda, una de las principales manifestaciones de la evolución experimentada en la dimensión funcional de los instrumentos de RSE desde sus formulaciones iniciales, lo que, obviamente, ha de tener sus repercusiones a la hora de efectuar su caracterización como tales y, señaladamente, a la hora de valorar su relevancia jurídica. Bajo esta denominación se incluyen habitualmente el conjunto de medidas de RSE diseñadas por la empresa que tiene como función establecer obligaciones y reglas de conducta para los trabajadores que, en esencia, aparecen vinculadas a una serie de principios éticos que aquélla asume como referentes para reforzar su imagen externa¹⁰⁰. Su eficacia viene garantizada por el hecho de que los incumplimientos son sancionados mediante el ejercicio del poder disciplinario del empresario, siendo irrelevante a tales efectos la firma o no del compromiso de adhesión expresa por parte del trabajador¹⁰¹.

Constituyen, por tanto, instrumentos que, como los códigos de buenas prácticas, se caracterizan por ser unilaterales, voluntarios, internos y de aplicación general al conjunto de la empresa. Tanto es así que, a pesar de la distinción tipológica entre unos y otros (fundada, como hemos señalado, en exigencias de orden expositivo), este tipo de reglas, frecuentemente, aparecen contempladas junto a otras que constituyen buenas prácticas empresariales en el sentido anteriormente examinado, integrando conjuntamente el contenido de instrumentos de denominación diversa¹⁰² o, lo que es más común, genéricamente denominados “códigos de conducta”. Ello no obstante, y atendiendo a su contenido al margen de la terminología utilizada en cada caso, es necesario acentuar su autonomía tipológica, derivada de la función específica

¹⁰⁰ De ahí que sean más comunes en sectores donde existe una relación estrecha entre trabajador y cliente (MERINO SEGOVIA, “La definición...*cit.*”, p. 90).

¹⁰¹ Destacando este dato, BAYLOS GRAU, “Códigos de conducta...*cit.*”, p. 267.

¹⁰² Tales como, “códigos de ética”, “códigos de comportamiento ético y profesional”, “códigos de responsabilidad en el trabajo” o “códigos de conducta ética”, cuyo matiz eufemístico ha sido puesto acertadamente de relieve (en este sentido, MERINO SEGOVIA, “La definición...*cit.*”, p. 89).

que lo define, y proceder a su análisis como instrumento de RSE dotado de singularidad propia.

Esta perspectiva analítica nos permite la posibilidad de destacar que, a pesar de tener también un carácter unilateral y voluntario, a diferencia de los códigos de buenas prácticas, estamos ante un tipo de instrumentos cuyos destinatarios/obligados son los trabajadores de la empresa¹⁰³, que son quienes, consecuentemente, aparecen vinculados por los mandatos y reglas de conducta que forman parte de su contenido. La voluntariedad, por tanto, sólo es predicable para la empresa, que adopta libremente la decisión de elaborarlos unilateralmente, sin el concurso de otras instancias de poder y al margen de cualquier procedimiento formalizado. Ello explica que, al suponer un reforzamiento del poder de dirección empresarial, se haya considerado a este tipo de códigos como una versión actualizada de los antiguos y anacrónicos Reglamentos de Régimen Interno¹⁰⁴, enfatizando así la afinidad material existente entre unos y otros¹⁰⁵ (en tanto que integran un minucioso elenco de instrucciones y órdenes de diversa índole) y, especialmente, su naturaleza unidireccional, en el sentido de establecer obligaciones por una de las partes del contrato de trabajo frente a la otra¹⁰⁶.

Ello no obstante, la consideración de estos códigos éticos como manifestaciones específicas del ejercicio del poder de dirección empresarial, avalada en nuestro caso por la doctrina jurisprudencial¹⁰⁷, excluye, al menos en abstracto, la posibilidad de que puedan configurarse como una especie de norma de empresa de nuevo cuño¹⁰⁸ que, a todas luces, sería incompatible con el modelo constitucional¹⁰⁹. Por otra parte, esta contractualización de los

¹⁰³ Este rasgo, es decir, el hecho de que los trabajadores sean sus “destinatarios inmediatos” (*ib.*), constituye, sin duda, su principal elemento definitorio.

¹⁰⁴ MERINO SEGOVIA, “La definición...*cit.*”, p. 95; ESCRIBANO GUTIÉRREZ, *art. cit.*, p. 23.

¹⁰⁵ Afinidad que, como puede constatarse, también se traslada al terreno terminológico a la hora de calificar su naturaleza. Es el caso STSJ de 05/10/2009 (AS 2009/2889), donde se afirma que el código de conducta enjuiciado (el de la empresa DUPONT IBÉRICA SL) “participa de la naturaleza de un reglamento de funcionamiento interno”.

¹⁰⁶ SANTOS FERNÁNDEZ, “*Management* y poder de dirección”, RDS-11/2000, p. 78.

¹⁰⁷ Contenida, principalmente, en la STS de 07/03/2007 (RJ 2007/2390). Un análisis de la misma, en LAHERA FORTEZA, “Códigos de conducta laborales: poder de dirección, negociación colectiva y responsabilidad social de la empresa. (Comentario a la STS 4ª de 7 de marzo de 2007)”, RL-2007 (II), p. 815 ss.

¹⁰⁸ Y ello a pesar de que la regulación cuestionada, el Código de Conducta para el Personal del Banco de España, hubiera sido aprobada por un peculiar “instrumento normativo”: una circular interna dictada en ejercicio de las facultades de autoorganización reconocidas a una entidad de naturaleza pública. En cualquier caso, ello no es óbice para reafirmar la competencia de la jurisdicción social en la medida en que su contenido suscite controversias de índole laboral (STS de 08/02/2005, RJ 2005/2597), a pesar de las dudas que pudieran suscitarse al respecto habida cuenta de la naturaleza jurídica del mencionado instrumento de regulación (SAN de 26/11/2003, AS 2004/1232).

¹⁰⁹ Contemplando esta eventual disonancia entre distintos ordenamientos jurídicos a la hora de configurar los límites del poder de dirección, unos más permisivos (señaladamente, el norteamericano) y otros más estrictos (los de Europa continental), los propios códigos establecen la necesidad de que, en cada caso, su aplicación se acomode a cada uno de ellos (MERINO SEGOVIA, “La definición...*cit.*”, p. 100).

códigos éticos constituye además una privilegiada vía de juridificación de un poder que, de otro modo, al quedar anclado en un plano meramente fáctico, no estaría sometido al conjunto de límites de diversa índole que se articulan en torno al “ejercicio regular” de las facultades de dirección (*ex art 20 ET*), propiciando, de este modo, el control judicial frente a eventuales extralimitaciones¹¹⁰. En este sentido, junto a las vías de tutela ordinaria de naturaleza individual (proceso especial de impugnación de sanciones y despidos), estarían igualmente abiertas las de carácter colectivo, es decir, el proceso especial de conflictos colectivos¹¹¹ y, eventualmente, el de tutela de derechos fundamentales¹¹² en caso de que se verificara que el código ético afectara algunas de las esferas protegidas por éstos. En definitiva, como se pone de manifiesto en la jurisprudencia comentada¹¹³ ello permitiría traer a colación los “cuatro planos” desde los que se proyectan limitaciones al poder de dirección: derechos fundamentales del trabajador, ley, convenio y contrato de trabajo.

Ciertamente, esta operación hermenéutica supone un avance en el proceso de juridificación de este tipo de instrumentos de RSE, lo que contribuye en buena medida a la progresiva eliminación del conjunto de incertidumbres que rodean a esta compleja materia¹¹⁴. Ello no obstante, teniendo en cuenta que la vinculabilidad del contenido del código ético viene dada por la habilitación del poder disciplinario que, a su vez, se asienta sobre la base de un redimensionamiento de la buena fe contractual, no sería desdeñable la concurrencia de los mecanismos ordinarios de garantía del correcto ejercicio del mismo. Desde esta perspectiva, y lejos de plantear la relación entre estos instrumentos y la negociación colectiva en términos dicotómicos¹¹⁵, el recurso a ésta no sólo estaría justificado (abriendo la vía de una eventual “modulación pactada” del poder de dirección¹¹⁶ dirigida al cumplimiento de fines legítimos

¹¹⁰ Sin que sea óbice para ello el hecho de que pudieran existir elementos de extraterritorialidad que cuestionasen el *forum* al que habría que someter este tipo de discrepancias, habida cuenta de la previsión contenida en el art. 25 LOPJ a favor de la competencia del orden jurisdiccional social español (en este sentido, BAYLOS GRAU, “Códigos de conducta...cit., pp. 269 ss.).

¹¹¹ Un ejemplo, no obstante, de las dificultades que se suscitan en la dinámica de este cauce procesal, en la SAN de 04/10/2007 (AS 2007, 2975), donde se termina apreciando falta de acción, a pesar de que existe un pronunciamiento sobre el fondo del asunto: la viabilidad jurídica del Código de Conducta para ciclistas profesionales, elaborado por la UCI y suscrito (obligadamente) por varios equipos ciclistas, como instrumento disciplinario concebido al margen del régimen establecido en el convenio colectivo aplicable.

¹¹² MERINO SEGOVIA, “La definición...cit., p. 106.

¹¹³ V. FJ 5º de la STS de 07/03/2007 (RJ 2007/2390).

¹¹⁴ LAHERA FORTEZA, *art. cit.*, p. 818.

¹¹⁵ V. FJ 4º.4 de la STS de 07/03/2007 (RJ 2007/2390). En contra, valorando positivamente esta “separación”, aunque matizándola posteriormente respecto del ejercicio del poder disciplinario, LAHERA FORTEZA, *art. cit.*, p. 818-819 y 821. En realidad, la sentencia se limita a señalar que la materia regulada por el código (el deber de comunicación de operaciones financieras por parte de los empleados) “no era de obligada negociación colectiva”, al no existir ninguna prescripción legal al respecto.

¹¹⁶ Como ocurre, por ejemplo, con una materia tan proclive a la conflictividad como el uso de medios informáticos por parte de los trabajadores (sobre esta problemática me remito a mi trabajo, “La proyección de las nuevas tecnologías en la dinámica (individual y colectiva) de las

situados en la esfera de la RSE¹¹⁷), sino que devendría exigible, habida cuenta de que estamos ante una materia que, por prescripción legal (58.1 ET), constituye uno de los contenidos típicos de la norma convencional. Ello permitiría atender adecuadamente a las exigencias dimanantes de los principios informadores del poder sancionador privado atribuido al empresario, señaladamente, los de tipicidad y seguridad jurídica, que, de otro modo, pudieran resultar seriamente afectados¹¹⁸. Y ello sin perjuicio de que, eventualmente, la conducta incumplidora alcance la trascendencia y gravedad necesaria para que pueda subsumirse al tipo legal contenido en el art. 54.2.d) ET¹¹⁹.

Como veremos más adelante, este “diálogo” entre códigos éticos y negociación colectiva ha fructificado en interesantes experiencias que, a la postre, han venido a atajar la conflictividad suscitada por la problemática apuntada¹²⁰. Frente a ello, afirmar que tales experiencias puedan poner en cuestión los rasgos definitorios de los instrumentos de RSE en su concepción originaria, sólo tiene como fundamento la necesidad de rendir tributo a una ortodoxia conceptual vacía de contenido y ajena a las exigencias que las nuevas funciones asumidas por los mismos proyectan, de forma inevitable, sobre su configuración jurídica. Cuestión distinta es que, en ocasiones, los códigos éticos incorporados a los convenios aparezcan desvinculados de los objetivos típicos de RSE y, consecuentemente, acaben asumiendo el papel asignado al régimen disciplinario de los convenios colectivos¹²¹.

relaciones laborales en la empresa: su tratamiento en la negociación colectiva”, RDS-31/2005, pp. 41 ss.).

¹¹⁷ En el caso debatido en la sentencia comentada, la finalidad del código, aplicando las directrices emanadas de instancias internacionales, era la de garantizar la transparencia de las operaciones, evitando que “los empleados participen en operaciones económicas o financieras que puedan afectar a su independencia e imparcialidad” (STS de 07/03/2007 (RJ 2007/2390), FJ 4º.2)

¹¹⁸ En este sentido, no parece satisfactoria la argumentación contenida en la mencionada sentencia, según la cual, la previsión contenida en el código relativa a que “el incumplimiento de las Normas de Conducta será sancionado de conformidad con lo establecido en el ET” no es contraria a Derecho pues “no crea tipo alguno de infracción y se limita a efectuar una declaración obvia, cual es la de que la desatención a las obligaciones contractuales (en términos de desobediencia y/o transgresión de la buena fe) determina posible responsabilidad disciplinaria” (STS de 07/03/2007 (RJ 2007/2390), FJ 9.3). Más coherente con el respeto a tales principios sería entender, como hace la STS (III) de 30/10/2006 (RJ 2006/9434) y aún salvando las distancias entre los respectivos ámbitos aplicativos (pues en este caso se enjuiciaba la supuesta nulidad de la Instrucción 2/2003, de 26 de febrero del CGPJ por el que se establecía el Código de de conducta para usuarios de equipos y sistemas informáticos al servicio de la Administración de Justicia), que las referencias a las responsabilidades disciplinarias establecidas en el código carecen de trascendencia respecto del régimen disciplinario aplicable, ya que “ni tipifica ninguna infracción, ni introduce cambio alguno” en el mismo (FJ 4º).

¹¹⁹ Como en el supuesto contemplado en la STSJ de 05/10/2009 (AS 2009/2889), donde, más allá del incumplimiento del código de la empresa, queda acreditada una conducta (engaños reiterados, ocultamiento de información en beneficio propio, conflictos de intereses con la empresa, constitutivos de la llamada “dualidad de lealtades”) claramente incompatible con la buena fe contractual.

¹²⁰ Sin perjuicio de que se sigan suscitando las habituales controversias jurídicas al respecto (v. gr. STSJ de Aragón de 31/05/2005 (AS 2005/15029) en relación con el Acuerdo relativo al Código de Conducta Laboral para la Industria del Metal).

¹²¹ Es el caso, por ejemplo, del Código de Conducta Laboral incorporado al Convenio Colectivo Provincial de Ciudad Real de Siderometalurgia, cuyo contenido es similar al previsto

1.3.- Los códigos de conducta externos

Junto a las anteriores manifestaciones de RSE, caracterizadas por su proyección interna y concretadas en el establecimiento de medidas cuyos destinatarios son la empresa y/o sus trabajadores, nos encontramos con otros instrumentos típicos que, por el contrario, tienen una clara vocación de traspasar los límites de la empresa estableciendo, de este modo, vínculos de mayor o menor intensidad con terceros ajenos a su estructura organizativa¹²². Elaborados generalmente en el seno de empresas multinacionales que operan en países en desarrollo¹²³, su objetivo principal no es otro que el de reforzar la credibilidad del compromiso ético asumido por aquéllas, que podrían ponerse en cuestión si aparece desvinculado del modo de proceder de las empresas con las que mantiene una relación comercial, máxime si se corrobora la existencia de un nexo claro entre la falta de escrúpulos de aquéllas y los beneficios que reporta ésta para la multinacional.

A efectos de determinar su tipicidad, es irrelevante el hecho de que se conciben como instrumentos específicamente diseñados para su aplicación externa (“códigos de conducta externos”, en sentido estricto¹²⁴) o, por el contrario, conformen un cuerpo diferenciado de reglas, distintas de las “internas”, dentro del código de conducta de la propia empresa¹²⁵. Lo relevante a tales efectos es que la función específica de este tipo de instrumentos, determinante a la postre de su autonomía tipológica, sea, no sólo la de asumir

en los regímenes disciplinarios convencionales y, a la postre, sólo plantea los problemas interpretativos típicos relativos, bien a la subsunción o no de las conductas en los respectivos tipos descritos en las faltas laborales, o bien a la correcta aplicación del principio de proporcionalidad (v., al respecto, la STSJ de Castilla-La Mancha de 29/06/2010 (JUR 2010/265233). Igualmente, el Acuerdo sobre Código de Conducta Laboral para la Industria del Metal, verdadero referente en la materia para las empresas del sector y afines, puede considerarse un ejemplo cualificado de esta especie de “trasmutación” de los códigos éticos en regímenes disciplinarios, con contenidos más novedosos en ocasiones, pero manteniendo la naturaleza y función que los definen y, por tanto, planteando la problemática inherente a los mismos (v. STSJ de Madrid de 02/06/2010, JUR 2010/258035).

¹²² Destacando este “ensanchamiento” del espacio de actuación de los códigos tradicionales, MERINO SEGOVIA, “Responsabilidad Social Corporativa: su dimensión laboral”, DL-75/2005; p. 71.

¹²³ Este dato ha permitido la adopción de iniciativas dirigidas a un tratamiento homogéneo de la problemática, tales como la representada por la *Resolución sobre la adopción de normas por la Unión Europea para las empresas europeas que operan en países en desarrollo: Hacia un código de conducta europeo*, aprobada por el Parlamento Europeo con fecha 15/01/1999 (DOCE de 14/04/1999).

¹²⁴ Al margen de la denominación utilizada en cada caso, como ejemplos de este tipo de instrumentos, podemos destacar el “Código de Conducta Externo del Grupo Cortefiel”, el “Código de Conducta para proveedores de NH Hoteles”, el “Código de Conducta de SKF para proveedores y contratistas”, el “Código de Conducta y ética empresarial para proveedores de Oracle”, entre otros (un listado más exhaustivo, en GALA DURÁN, “La subcontratación...*cit.*”, p. 26, n. 40).

¹²⁵ Es la opción adoptada, por ejemplo, en el “Código de Conducta del Grupo Iberdrola”, en el “Código de Conducta del Grupo Gas Natural” o en el “Código de Conducta de FREMAP”, entre otros.

un conjunto de reglas de conducta, todas ellas vinculadas a objetivos de RSE, sino la de extender su aplicación más allá de su propio círculo de decisiones, abarcando al conjunto de su actividad y, por ende, vinculando a los sujetos con los que opera en el tráfico mercantil (proveedores, fabricantes, contratistas, subcontratistas o concesionarios). Estas empresas, por tanto, asumen el compromiso de aplicar dichas reglas en todo el espacio sobre el que se despliega su actividad económica, y ello con independencia del grado de exigibilidad que se derive del marco de regulación nacional aplicable en cada caso que, por supuesto, siempre deviene vinculante. El hecho de que, habitualmente, el mencionado compromiso integra además la obligación de estas empresas de exigir el cumplimiento de las reglas de conducta a todas aquellas con las que mantenga relaciones, extiende notablemente su ámbito aplicativo (por ejemplo, abarcando toda la cadena de subcontratación¹²⁶) y, por tanto, incrementa su efectividad práctica¹²⁷.

Consecuentemente, estamos ante instrumentos que, como los anteriormente examinados, son de carácter unilateral (RSE no participada), en la medida en que concebidos y elaborados por las propias empresas sin el concurso de ninguna otra instancia de poder y al margen de cualquier procedimiento más o menos formalizado de elaboración de reglas. Y ello, sin perjuicio de que, de forma excepcional, pueda constatarse la existencia de prácticas incipientes de regulación negociada¹²⁸, como veremos más adelante.

Al margen de estas experiencias, la principal vía para juridificar estos códigos de conducta y, de este modo, garantizar su efectividad, es la de su incorporación a los contratos mercantiles que la empresa suscribe con esos terceros. De este modo, mediante esta contractualización, los compromisos voluntariamente asumidos por la empresa que ha establecido el código de conducta, devienen obligatorios, sin embargo, para aquellas otras con las que mantiene relación comercial que, en caso de incumplirlo, podrían ver rescindidos sus contratos.

En lo que se refiere al contenido laboral de estos códigos de conducta, normalmente, viene dado por la aplicación de un núcleo mínimo, constituido por los estándares básicos de protección acuñados por las distintas instancias internacionales para su aplicación universal. En este ámbito se sitúan todas

¹²⁶ V., al respecto, el estudio de SANGUINETI RAYMOND, “La tutela de los derechos fundamentales el trabajo en las cadenas de producción de las empresas transnacionales”, en ESCUDERO RODRÍGUEZ (Dir.) *La negociación colectiva en España: un enfoque interdisciplinar*, Cinca, Madrid, 2008; p. 443 ss.

¹²⁷ En este sentido, y centrándonos en nuestro país, son destacables las orientaciones suministradas la Guía para la Gestión Responsable de la Cadena de Suministro de la Red Española del Pacto Mundial de Naciones Unidas (que puede consultarse en www.pactomundial.org), donde se articulan las diferentes formas de acometer esta tarea por parte de las empresas principales, aportándose las herramientas que se consideran adecuadas para hacerla efectiva.

¹²⁸ Como ejemplo cualificado al respecto, podemos destacar, entre otros, el Código de Conducta de UNI-Telefónica.

aquellas previsiones dirigidas a garantizar el respeto de los derechos humanos, especialmente, en lo que se refiere a la proscripción del trabajo infantil y de cualquier forma de esclavitud laboral; asimismo, son habituales las referencias a la prohibición de discriminación, a la necesidad de proporcionar un entorno laboral seguro y saludable y al necesario respeto a los derechos colectivos de los trabajadores (asociación, participación y negociación colectiva). En definitiva, este núcleo mínimo de aplicación universal viene dado por el conjunto de principios fundamentales y derechos en el trabajo contenido en la ya mencionada Declaración de la OIT de 18 de junio de 1998. Lógicamente, la efectividad de este tipo de reglas será mayor en ámbitos aplicativos caracterizados por su acentuada desregulación laboral, suponiendo un claro acicate para que las empresas que actúan en las mismas se vean compelidas a la observancia de las mismas. En tales casos, el código de conducta se erige en un auténtico marco de regulación jurídica, siendo el garante, en última instancia, de la aplicación de los mencionados estándares universales.

Junto a ese núcleo mínimo, cabe la posibilidad de incorporar exigencias adicionales que, en su caso, tienen por objeto homogeneizar las condiciones laborales aplicables en ámbitos regulados, con independencia de que las mismas supongan o no una elevación del nivel de protección dispensado en cada caso. El objetivo de la regulación de los códigos de conducta en este caso, más allá del cumplimiento de los estándares universales (que se dan por cubiertos y sobrepasados por la normativa nacional), es modalizar cualitativamente las condiciones de empleo de los trabajadores en función de los objetivos de RSE asumidos por la empresa principal que ha elaborado el código, exigiendo externamente el cumplimiento de las reglas establecidas al respecto. La primera de ellas, suele ser la relativa al compromiso de cumplir de forma efectiva la normativa vigente (legal o convencional, nacional o internacional) por parte de las empresas contratistas y subcontratistas. A partir de esta premisa, se hace referencia a una serie de materias de especial interés, en cada caso, para el sector de actividad concernido. De este modo, entre otros, son objeto de tratamiento específico aspectos vinculados a la prevención de riesgos laborales (especialmente importante en la subcontratación de determinadas actividades), incluidos los de naturaleza psicosocial (acoso moral, principalmente), a la aplicación del principio de igualdad y no discriminación y, en general, a la observancia de los límites máximos de jornada y de mínimos retributivos.

En la medida en que la eficacia de este tipo de instrumentos está en función de la posibilidad o no de verificar su cumplimiento efectivo, se hace patente la necesidad de articular mecanismos de evaluación y control adecuados por parte de la empresa principal¹²⁹ (y, en su caso, por las restantes que

¹²⁹ Un ilustrativo ejemplo al respecto es el representado por el Código de Conducta de Fabricantes y Talleres Externos de Inditex (http://www.inditex.es/es/responsabilidad_corporativa/social/codigo_conducta#q2), donde expresamente se establece el compromiso de que *“Los fabricantes externos, proveedores y sus subcontratistas autorizarán a Inditex y/ o a terceras partes designadas por Inditex, a realizar inspecciones y auditorías para verificar el adecuado cumplimiento de este Código. Para ello,*

participen en la cadena de subcontratación). A tales efectos, suelen utilizarse habitualmente las auditorías (internas o externas) en la que se fiscaliza la aplicación de las reglas y compromisos asumidos en materia de condiciones de trabajo contenidos en el código, lo que suele concretar en diversas acciones, como la realización de entrevistas, revisión de documentos, inspección de instalaciones, entre otras. En el caso de que se detecten anomalías, éstas deberán reflejarse en el informe junto a las medidas que se articulen para solventarlas. En caso de que no se adopten por parte de la empresa afectada, los códigos de conducta prevén distintas consecuencias, si bien, en la mayoría de los casos, suelen ir dirigidas a la ruptura de la relación mercantil existente si persiste la actitud incumplidora. Por otra parte, y aunque no se trate de experiencias muy generalizadas, cada vez son más frecuentes, como veremos, los supuestos donde se contemplan fórmulas de intervención de los interlocutores sociales en la aplicación de los códigos de conducta, pudiendo preverse derechos de información y consulta en relación con los denominados “balances sociales” de las empresas¹³⁰.

En cuanto a los mecanismos externos, destacan las auditorías de carácter internacional, como la propiciada por las llamadas “certificaciones externas”, entre las que destaca la Certificación SA 8000 de Responsabilidad Social¹³¹. Se trata de una de las principales herramientas de normalización para verificar el grado de asunción por las empresas de las políticas de RSE, seleccionando para ello una serie de áreas esenciales (coincidente, básicamente, con las contempladas en los estándares internacionales básicos¹³²), y establecimiento mecanismos objetivos de medición y verificación al respecto.

2.- Los instrumentos de RSE participada o negociada

facilitarán a los inspectores y/ o auditores los medios adecuados y el acceso a las instalaciones y a la documentación necesaria para asegurar dicha verificación”.

¹³⁰ El balance social se define en el art. 2 de la Proposición de Ley sobre RSE presentada por el Grupo Parlamentario Socialista el 07/05/2002, BOCG de 10/05/2002) como el “documento que recoge los resultados analíticos sistemáticos y la evaluación de los aspectos que integran la responsabilidad social de la empresa, con o sin sujeción a una norma”. Por su parte, el art. 3.4 de dicho documento establecía el derecho de consulta de los representantes de los trabajadores, que se concretaba en la exigencia de un informe preceptivo sobre la materia.

¹³¹ La norma SA 8000 (*Social Accountability 8000*) ha sido creada en el seno de la SAI (*Social Accountability Internacional*) y promovida por la agencia de acreditación del *Council on Economic Priorities* con el objetivo de profundizar en la internacionalización de las normas sociales. Como tal, suele utilizarse como referencia a la hora de certificar la RSE, apareciendo de forma expresa, incluso, en algunos convenios colectivos (v., por ejemplo, el II Convenio Colectivo del Grupo Empresarial Supermercados Eroski SA (Res. de 18/05/2010, BOE de 29/05/2010)).

¹³² Contenida en documentos internacionales como la, ya aludida, Declaración de la OIT sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998; el contenido laboral del Pacto Mundial (*Global Compact*); o el capítulo IV de las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales; asimismo, un ilustrativo ejemplo de los ensayos llevados a cabo para la normalización de estos contenidos es el representado por el Código Básico de Prácticas Laborales para Empresas Multinacionales, elaborado por el Grupo de Trabajo CIOSSL-SPI en 1997 (v. <http://www.ciosl>).

Como hemos señalado anteriormente, la RSE se caracteriza especialmente por su carácter dinámico. Es decir, lejos de asentarse sobre una serie de principios, objetivos e instrumentos inamovibles y válidos para cualquier tiempo y lugar, constituye una realidad sometida a continuos cambios en su estructura, fruto, a su vez, de la necesidad de adaptarse a la complejidad inherente al actual modelo socioeconómico. De ahí que, en la consecución de la finalidad vinculada a la misma, incorporar principios éticos en el desarrollo de la actividad económica y mercantil, pueden contemplarse una diversidad de instrumentos de diferente naturaleza y alcance, todos ellos útiles a tales efectos. La posibilidad de contar con este variado elenco permite, de este modo, un ajuste adecuado entre los objetivos específicos perseguidos en cada caso y las variables presentes en la realidad concreta sobre la que se pretende actuar.

Fruto de este carácter dinámico, se observa una tendencia favorable, tanto en el ámbito nacional como transnacional, a la utilización de fórmulas participativas en la elaboración y aplicación de las tradicionales medidas de RSE en el plano laboral. El hecho de que esta tendencia aboque en genuinos procesos de negociación colectiva no ha de concebirse, atendiendo al carácter vinculante de ésta, como una desnaturalización de la RSE al quedar contradicha su esencia voluntaria¹³³. Y es que, como se ha señalado con anterioridad, no debe confundirse la voluntariedad “genética”, concurrente en el momento de tomar la decisión de adoptar una serie de medidas de RSE articuladas en un determinado instrumento, con el hecho de que la aplicación del mismo, una vez elaborado, su contenido devenga vinculante para sus destinatarios, trabajadores o empresarios, en función de los derechos y obligaciones reconocidos en cada caso. De cualquier modo, incluso preservando esta voluntariedad en toda su dimensión, lo que dependerá en última instancia del modo en el que aparezcan formulados los respectivos compromisos en el texto convencional, ello no empece el papel que la negociación colectiva puede asumir como soporte para la implantación de este tipo de medidas. Consecuentemente, la verdadera transmutación cualitativa que se produciría respecto de la naturaleza originaria de los instrumentos de RSE, no vendría dada por resultar afectado el rasgo de la voluntariedad, sino el de la unilateralidad, ya que la intervención de la negociación colectiva los convertiría en productos bilaterales.

En definitiva, la consolidación de la tendencia apuntada supondría constatar la apertura de una nueva fase evolutiva en el proceso de juridificación experimentado por los instrumentos de RSE y que, en gran medida, se explica por la paulatina adaptación de los mismos a las técnicas de regulación existentes en cada experiencia jurídica. De este modo, se revitalizaría el rol de los sindicatos en el gobierno y ordenación de las relaciones laborales, soslayando así el riesgo de que la RSE acabase minándolo por su impronta individualista, algo, sin duda, afectaría a la propia función que esta llamada a desempeñar la

¹³³ En este sentido, ESCRIBANO GUTIÉRREZ *art. cit.*, p. 26, que entiende que, para las empresas, los compromisos asumidos constituyen un mero “instrumento de marketing empresarial” (p. 28).

autonomía colectiva como principio estructural básico en los sistemas democráticos de relaciones laborales.

En nuestro caso, el papel asignado a la negociación colectiva en la ordenación de las relaciones laborales, junto a la progresiva asunción por parte de ésta de contenidos de naturaleza organizacional, han sido sin duda las razones que han contribuido a acelerar este proceso. Por su parte, en el plano internacional, el recurso a la negociación colectiva en materia de RSE es fruto de la necesidad de buscar instrumentos que puedan desplegar su virtualidad ordenadora en el marco de la economía global. De este modo, y en la medida en que se vayan solventando los problemas de interlocución sindical, las experiencias negociadoras, aún incipientes, irán cubriendo paulatinamente los amplios espacios de regulación que todavía permanecen huérfanos. Por su especial interés, en la medida en que incide en la progresiva gobernanza de la globalización, nos centraremos en el análisis de estas experiencias transnacionales.

3.- Los acuerdos RSE de ámbito transnacional

Como se ha señalado con anterioridad, el ámbito transnacional se erige en el escenario privilegiado para la actuación de las medidas de RSE de contenido laboral. No en vano, fue en este espacio donde inicialmente surgió la necesidad de adoptar límites, asumidos voluntariamente por las propias empresas, frente a los efectos más perversos y menos estéticos de la globalización, como la explotación desmedida de la mano de obra o la utilización sin escrúpulos del empleo infantil, manifestaciones elocuentes de la voracidad economicista cuando sólo prima la maximización del beneficio. Los principales factores coadyuvantes en este proceso de degradación de las relaciones laborales están vinculados a la posición hegemónica de la empresa transnacional en un espacio global caracterizado por su elasticidad. De este modo, al no estar vinculada su actividad a un territorio concreto, puede utilizar los diferentes estándares de protección jurídico-laboral como ventaja competitiva, optando, consecuentemente por los espacios más desregulados. Las fórmulas habitualmente empleadas para lograr el propósito de sustraerse a la aplicación de sistemas de protección regulados se concretan en variables diversas de externalización de la actividad productiva (filialización, deslocalización), mediante los cuales queda “cortocircuitado” todo nexo que pueda verificar la responsabilidad de la empresa.

En este contexto, obviamente, el protagonismo de la empresa transnacional como instancia creadora de reglas destinadas a su aplicación en el espacio global ha sido absoluto. De ahí que los rasgos que caracterizan conceptualmente a la RSE, principalmente, la voluntariedad y la unilateralidad, se han venido concibiendo, desde sus orígenes y durante sus iniciales etapas de desarrollo, casi sin matices. Como se ha señalado con acierto, el poder de

regulación de estas empresas es claramente autorreferencial, lo que, consecuentemente, crea una especie de proceso de “juridificación circular y opaca la normatividad externa de los Estados”¹³⁴.

Lógicamente, esta configuración de la RSE como manifestación de un poder omnímodo de las empresas transnacionales, no era satisfactoria ni para los destinatarios de las medidas adoptadas, pues su aplicación devenía arbitraria, ni, a la postre, para las propias empresas que, por ello, veían claramente socavada su credibilidad. Ello propició una cierta apertura a la intervención de otras instancias de poder, fundamentalmente, ONGs y sindicatos, que se habían ido dotando de estructuras organizativas de dimensión global y que, por lo tanto, podrían servir de interlocutores para el establecimiento de mecanismos que garantizaran la efectividad de las medidas adoptadas, contribuyendo de este modo a dotar de cierta legitimidad a las mismas.

En consecuencia, se va produciendo una evolución en el modo de concebir la RSE que favorece la progresiva juridificación de sus contenidos al integrarse en instrumentos que ponen en cuestión o, al menos matizan, sus rasgos originarios. Desde esta perspectiva, el sindicalismo transnacional apuesta claramente por compatibilizar la voluntariedad “genética” de la RSE con la inclusión de medidas concretas en procesos de diálogo social y negociación colectiva, lo que, sin duda, supone un cambio cualitativo de enorme trascendencia a la hora de valorar el alcance de las medidas laborales de RSE¹³⁵.

Como puede comprobarse, en el proceso descrito se percibe un cierto mimetismo con el modo en el que la autonomía colectiva se fue consolidando como principio estructural básico en los ordenamientos nacionales. En efecto, a medida que se va configurando un sujeto sindical que pueda actuar como contrapoder frente a las empresas globales, es factible articular mecanismos de contraposición dialéctica de intereses que aboquen en fórmulas de autorregulación colectiva o, al menos, que puedan institucionalizar la presencia del poder sindical en los centros de producción de reglas y orientar su elaboración¹³⁶. En este sentido, los acuerdos transnacionales que se van formalizando en la materia pueden concebirse como manifestaciones incipientes de cómo la negociación colectiva se va erigiendo progresivamente en una cualificada vía de juridificación de los compromisos asumidos por las empresas. Así, los códigos de conducta externos, elaborados unilateralmente por las empresas, se “contractualizan” cuando se incorporan a los contenidos de estos acuerdos, convirtiéndose en instrumentos de carácter bilateral y

¹³⁴ BAYLOS GRAU, *art. últ. cit.*, p. 112.

¹³⁵ Cambio que, proyectado sobre el terreno terminológico, supone el progresivo abandono de la denominación “código de conducta” y su sustitución por “Acuerdo Marco Internacional”, impulsado, sobre todo, por las organizaciones sindicales internacionales. Sobre el significado de esta evolución, v. MERINO SEGOVIA, “Mecanismos...*cit.*”, p. 384-385.

¹³⁶ En este sentido, y trayendo a colación al respecto la “complicada formación” de la CSI como sujeto sindical mundial, v. BAYLOS GRAU, “Un instrumento...*cit.*”, p. 109.

vinculantes. Es aquí donde radica su importancia como elemento de transformación del papel regulador de la RSE en el espacio global, pues mediante su canalización como producto negociado, fruto de una incipiente autonomía colectiva, las reglas que inicialmente son fruto de una autoridad privada¹³⁷, se *normativizan*, lo que supone un salto cualitativo de enorme trascendencia.

A efectos analíticos, y en función de su ámbito aplicativo, podemos distinguir, dentro de esta categoría genérica de “Acuerdos Marco Internacionales”, dos subtipos específicos: los llamados, “Acuerdos Marcos Globales” (AMG), “Pactos Globales” o “Pactos Mundiales”, por un lado, y “Acuerdos Marco Sectoriales”, por otro. La diferencia es que mientras los primeros son negociados en el ámbito de las empresas transnacionales, los segundos son manifestaciones incipientes de una negociación transnacional de dimensión sectorial¹³⁸.

Entre ellos, sin duda, son los AMG los que han adquirido hasta ahora una relevancia mayor, pues manifiestan una mayor potencialidad ordenadora¹³⁹. Como instrumento de regulación de naturaleza convencional, tiene como presupuesto la articulación de una interlocución sindical de dimensión transnacional, lo que ha exigido como premisa inexorable una profunda transformación y renovación del sindicalismo tradicional y la progresiva consolidación institucional de una dinámica representativa a este nivel, lo que se ha conseguido especialmente en el ámbito del diálogo social europeo. Ello explica que la conformación del sujeto negociador por la parte social haya partido de la experiencia propiciada por los Comités de Empresa Europeos (CEE), como cauces de representación institucionalizados en el seno de las empresas transnacionales europeas. De este modo, el hecho de que, eventualmente, haya surgido la necesidad de integrar representaciones de otros ámbitos geográficos se ha resuelto con el cómodo expediente de incorporar al CEE representantes extracomunitarios, creando una especie de comité mundial que concurriría con las federaciones sindicales internacionales del sector de actividad en los procesos de negociación que se entablaran.

Igualmente, la complejidad de la estructura de las empresas transnacionales, requiere determinar con precisión sus contornos, en la medida en que, a la postre, ello supone la delimitación del propio ámbito aplicativo del acuerdo. Ello explica que dicha determinación forme parte del contenido de

¹³⁷ BAYLOS GRAU, “Un instrumento...*cit.*”, p. 115.

¹³⁸ Ello no obstante, sobre el uso indistinto de una u otra terminología en el variado elenco de instrumentos negociados, v. BAYLOS GRAU, “Los Acuerdos Marco...”, *cit.*, p. 200, esp. n. 20 y 21. Igualmente, con algunas matizaciones al respecto, v. la clasificación efectuada por MERINO SEGOVIA, “Responsabilidad Social...*cit.*”, pp.73-74.

¹³⁹ Los sectores en los que se han desarrollado estas experiencias son, principalmente, los de alimentación, automoción, textil, industria química, comunicaciones, finanzas, construcción y energía. Un estudio detallado de los mismos, con enumeración de los más importantes acuerdos, en BAYLOS GRAU, Los Acuerdos Marco...*cit.*, pp. 199 ss.; y MERINO SEGOVIA, “Responsabilidad...*cit.*”, pp. 73 ss.

éste. Desde esta perspectiva, y teniendo en cuenta el papel preponderante que ostenta la empresa transnacional, nada impide que ésta extienda el ámbito aplicativo del acuerdo a aquellas empresas que colaboran con ella, tales como subcontratistas y proveedoras, a las que se les impone una especie de “cláusula social” convencional¹⁴⁰.

En cuanto al contenido de estos acuerdos, suelen ser coincidentes con los que habitualmente venían contemplándose en los códigos de conducta externos¹⁴¹ y, en esencia, suponen la asunción por las empresas de los estándares universales de protección social y compromiso de extenderlos a todo su círculo de relaciones mercantiles (proveedores, fabricantes, contratistas). Indudablemente, este hecho confiere a los AMG una notable relevancia, sobre todo, si valoramos lo que representa para su función normativa. En efecto, los mencionados principios y estándares internacionales encuentran en la autonomía colectiva una vía de implantación alternativa y, en su caso, complementaria, a la tradicional recepción por parte de los respectivos ordenamientos nacionales. Es decir, mediante estos instrumentos, la autonomía colectiva se erige en el cauce privilegiado de recepción y aplicación del acervo normativo emanado por la OIT, supliendo, en su caso, las insuficiencias al respecto de los propios ordenamientos nacionales que, en muchas ocasiones, se muestran incapaces para hacer su aplicación efectiva.

Junto a estas previsiones, los AMG suelen incluir contenidos propios de los códigos éticos y de buenas prácticas, en los términos en que han sido analizados anteriormente. De este modo, junto a las reglas de conducta dirigidas a los empleados (contenido típico de los códigos éticos), se recogen una serie de compromisos empresariales en materia de condiciones de trabajo (salarios, jornadas, salud laboral, empleo y formación profesional) que, paulatinamente, pueden ir conformando un marco normativo de mínimos aplicables en el espacio global y que, en un futuro, tendrían la capacidad de erigirse como referentes para evitar prácticas de *dumping* social entre las empresas que operan en un mismo sector de actividad.

Finalmente, la efectiva aplicación de este tipo de acuerdos se trata de garantizar mediante el establecimiento de una serie de mecanismos dirigidos a la correcta administración y aplicación de los mismos. Entre ellos, puede articularse, en primer lugar, el reconocimiento de derechos de información y

¹⁴⁰ Diferenciando estos “dos grandes círculos” aplicativos del AMG, v. BAYLOS GRAU, *art.ult. cit.*, p. 119.

¹⁴¹ Hay que subrayar el papel de modelo de referencia al respecto del “Código Básico de prácticas laborales para empresas multinacionales” elaborado en 1997 por el grupo de trabajo CIOLS-FSI sobre empresas multinacionales (http://csa-csi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4116%3Aempresas-multinacionales-global-02&catid=25%3Anotas-y-articulos&lang=pt). En la misma línea, son especialmente relevantes las orientaciones contenidas en la “Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social”, adoptada por el Consejo de Administración en 2006 (<http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/normativeinstrument/kd00121es.pdf>).

consulta que permitan a los trabajadores, tanto el propio conocimiento de los contenidos del correspondiente acuerdo, como de su desarrollo aplicativo. De forma complementaria, cabe la posibilidad de contemplar la existencia de observatorios sociales de seguimiento del acuerdo, así como procedimientos para canalizar quejas y balances anuales. Lógicamente estos mecanismos de participación deben adaptarse a las particularidades existentes en cada país y el grado de consolidación del sistema de relaciones laborales verificable en cada caso. El problema se plantea cuando no existen este tipo de canales representativos o son ineficaces por la propia debilidad de los sujetos sindicales. En estos casos, son las propias instancias de representación centralizada de la empresa (mejor articulada, sin duda, por su ubicación en países desarrollados) la que tiene la responsabilidad de articular mecanismos representativos con capacidad para propiciar, tanto una transmisión eficaz de la información a la periferia, como un posterior control de su cumplimiento efectivo.

En definitiva, estamos ante instrumentos de una indudable potencialidad ordenadora ya que, siendo un producto de la autonomía colectiva, su eficacia se funda en la fuerza vinculante inherente a la negociación colectiva como poder de autorregulación. La principal consecuencia de ello, es que este tipo de acuerdos despliega un efecto inderogable frente a los sujetos sometidos a su ámbito de aplicación, lo que se concreta en la imposibilidad de renuncia individual de derechos por parte de los trabajadores, por un lado, y en la ineficacia de la autonomía individual para transgredir su contenido. Y ello, con independencia de que, transitoriamente, su aplicación efectiva precise de técnicas específicas, como la transposición convencional, que suplan la falta de eficacia directa de los mismos¹⁴².

Ciertamente estamos todavía ante un fenómeno de negociación colectiva incipiente, pero donde apreciamos con nitidez su consustancial naturaleza extraestatal. Por ello, con independencia de que exista o no un apoyo heterónimo a los procesos de negociación y a sus resultados (es decir, una especie de *legislazione de sostegno*, inviable aún en el ámbito supranacional), no puede decirse que estos acuerdos no tengan “efectos normativos”¹⁴³, si por ellos entendemos los que, de ordinario, se vinculan a toda norma jurídica (es decir, los efectos inderogable, automático y sustitutivo) y que, en esencia, suponen la imposición “desde fuera” de un determinado estatuto laboral previamente formalizado. Cuestión distinta, claro está, es el nivel de cumplimiento observado por parte de la empresa, lo que dependerá del grado de compromiso que voluntariamente asuma al respecto, pero también de los instrumentos de coerción que puedan articularse mediante el ejercicio de la autotutela colectiva por parte de los trabajadores, especialmente, aquellos que

¹⁴² En este sentido, trayendo a colación el caso del los Acuerdos Marco Europeos del textil y el calzado, v. MERINO SEGOVIA, “Mecanismos...*cit.*”, p. 382. En general, sobre esta problemática, v. NAVARRO NIETO, “La negociación colectiva en el Derecho comunitario del trabajo”, REDT-102/2000; pp. 377 ss.

¹⁴³ En contra, BAYLOS GRAU, *art. últ. cit.*, p. 121.

puedan suponer un coste para la imagen para la empresa. Todo ello sin perjuicio, claro está, de que, de forma complementaria, puedan articularse en el futuro mecanismos de tutela de naturaleza heterónoma, bien ante instancias internacionales, bien, mediante la reconducción de una eventual responsabilidad de la empresa a instancias estatales.

5.- CONCLUSIONES

A la luz de los acontecimientos actuales, no parece que pueda cuestionarse la incidencia de la globalización económica sobre las bases estructurales de nuestro modelo de organización social. Los desajustes entre una economía que diseña sus estrategias a escala global y un sistema de organización jurídico-política que se asienta sobre las bases del paradigma tradicional Estado-nación, siendo cada vez más evidentes, hacen saltar las costuras de este viejo modelo que, a la postre, deviene incapaz de contener los envites de los actores económicos, lo que pone en entredicho su función esencial que no es otra que la preservación el bien común. Y es que, como se ha señalado con acierto, “la verdadera urgencia de nuestro tiempo consiste en civilizar o cosmopolitizar la globalización”¹⁴⁴.

Lógicamente, esta incapacidad para establecer controles y contrapesos a la actuación del poder económico pone en cuestión el tradicional entramado institucional y sus estructuras sociopolíticas. Señaladamente, la propia función del Derecho, que no es otra que la ordenación de la convivencia y el mantenimiento de la paz social mediante el sometimiento de la conducta humana a una serie de principios y reglas que ordenan todas las dimensiones sobre las que ésta se proyecta. Por ello, y frente a la invocación dogmática del mercado como plataforma universal de intercambio, reiteradamente cuestionada, el Derecho debe continuar siendo el principal mecanismo de organización social, pues no sólo tiene vocación de regular el mercado, sino también, de “penetrar allí donde éste no llega”¹⁴⁵.

El cumplimiento de esta función medular requiere, no obstante, la adaptación de su estructura a los cambios sociales (entendiendo por tales, los económicos, tecnológicos, ideológicos o culturales), algo que, por otra parte, ha sido consustancial al devenir histórico del Derecho y que, en definitiva, supone tomar conciencia de que “estamos siempre en el seno de un proceso”¹⁴⁶. El problema, por tanto, no es cuestionar la necesidad del cambio jurídico, sino el modo en el que dicha transformación debe llevarse a cabo¹⁴⁷. Consecuentemente, si la globalización ha tenido como efecto más significativo la

¹⁴⁴ INNERARITY, “Una política de la humanidad”, Diario *El País*, 09/06/2010, p. 31.

¹⁴⁵ ROBLES, *Sociología del Derecho*, Civitas, Madrid, 1993; p. 169.

¹⁴⁶ HERNÁNDEZ GIL, *La ciencia jurídica tradicional y su transformación*, Civitas, Madrid, 1981; p. 101.

¹⁴⁷ DIEZ-PICAZO, *Experiencias jurídicas y teoría del derecho*, Ariel, Barcelona, 1987; p. 307.

generación de una profusa red de interdependencias de diversa índole entre los Estados, es preciso redimensionar los espacios de regulación jurídica como única forma de preservar el interés general.

Situados en esta perspectiva metodológica, cabe señalar que los cambios pueden afectar incluso a los propios mecanismos de creación jurídica, sin prejuzgar la eventualidad de que aparezcan nuevos sujetos dotados de ciertas formas de poder normativo y de instrumentos de regulación diversos a los tradicionalmente existentes. En este sentido, la apertura de un espacio de regulación situado más allá del Estado-nación es propiciada por el protagonismo de sujetos, como las empresas transnacionales, que operan con soltura en esta dimensión espacial. En efecto, en un espacio donde el mercado se encuentra libre de constricciones, pues no existen hasta ahora instancias supranacionales de ordenación jurídica que pudieran ejercer un poder normativo o jurisdiccional propiamente dicho, es decir, con autonomía y totalmente desligado del concurso de los Estados nacionales, es preciso buscar nuevas fórmulas de regulación que, aún acuñadas bajo parámetros distintos a los habituales, puedan contribuir a fijar contrapesos y controles al, de otro modo omnímodo, poder económico.

En este contexto, caracterizado, tanto por el protagonismo adquirido por la empresa transnacional, que se erige en una “verdadera potencia institucional”¹⁴⁸, como por la progresiva generalización de los procesos de desintegración vertical de la producción (deslocalización, *outsourcing*, subcontratación) que se proyectan en el plano internacional, son especialmente interesantes los instrumentos de regulación vinculados a la RSE. En efecto, códigos de conducta, buenas prácticas y acuerdos transnacionales constituyen nuevas fórmulas de ordenación incipiente en este ámbito supranacional huérfano, hasta ahora, de mecanismos con capacidad para establecer limitaciones a la actividad de los operadores económicos del espacio global, constatada la insuficiencia de los instrumentos tradicionales de regulación¹⁴⁹.

De este modo, y aún tratándose de instrumentos diversos en su función, naturaleza y alcance o intensidad ordenadora, son representativos, a pesar de sus limitaciones intrínsecas, de las transformaciones que el nuevo orden socioeconómico proyecta sobre el entramado institucional del Derecho del Trabajo, con el fin último de que éste pueda seguir cumpliendo con su papel de referente en la organización de esta parcela tan importante de la sociedad¹⁵⁰. Por ello, partiendo de la congénita “vocación universalizadora” que caracteriza a nuestra disciplina¹⁵¹, será preciso seguir con detenimiento la evolución que vayan experimentando estos instrumentos, principalmente, en su dimensión

¹⁴⁸ BAYLOS GRAU, *art. ult. cit.*, p. 109.

¹⁴⁹ RODRÍGUEZ-PIÑERO, “El Derecho del Trabajo en la era de la globalización”, *Gaceta Sindical*, 2/2002, p. 165 ss.

¹⁵⁰ RODRÍGUEZ-PIÑERO, “Derecho del Trabajo y racionalidad”, RL 2006 (I), p. 64.

¹⁵¹ ROMAGNOLI, “El Derecho del Trabajo en la era de la globalización”, RDS-24/2003, p. 15.

funcional, y, a partir de ahí, vislumbrar y valorar la potencialidad que pueden desplegar sus distintas formulaciones en la ordenación de una realidad cada vez más compleja y dinámica.

III. LOS RETOS EN LA AGENDA GLOBAL DEL SIGLO XXI ANTE LOS DESEQUILIBRIOS EN LOS INDICADORES DE DESARROLLO HUMANO A NIVEL INTERNACIONAL

Prof. Dr.Dr. José Escribano Úbeda-Portugués
Universidad Carlos III de Madrid

1. INTRODUCCIÓN

El actual orden económico internacional genera alarmantes índices de desigualdad entre los diferentes Estados. En este apartado, analizaremos algunas de las cuestiones que siguen pendientes para alcanzar la implementación del principio de equidad en las relaciones económicas internacionales.

- a. *En primer lugar, el problema de la Deuda Externa.*
- b. *En segundo lugar, la temática del Comercio Justo.*
- c. *En tercer lugar, el aumento de la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados: Desigualdad en los Índices de Desarrollo Humano*

Tales cuestiones, son algunas de las problemáticas actuales que conllevan el actual orden económico internacional generador de desigualdad económica entre los Estados.

2. LA DEUDA EXTERNA Y EL DESARROLLO

El papel del FMI y la Deuda Externa: Tras la crisis de la Deuda en 1982, los países subdesarrollados se dirigieron al FMI. Desde el año 1982, el FMI jugó un importante papel para la solución de la Deuda Externa, un tanto al margen de los objetivos previstos en sus Estatutos (corrección de desequilibrios de Balanzas de Pagos). Por ello, los Gobiernos firmaron Acuerdos con el FMI, con obligaciones para ellos (condicionalidad) como la reducción del déficit y ciertos gastos públicos, o la moderación de los salarios reales. Desde entonces, la intervención del FMI ha tenido sus defensores y críticos sobre la política de ajuste implantada en los países endeudados. En el año 1988, el antiguo Director General del FMI, Michel CAMDESSUS, señalaba la necesidad de condonar la

Deuda de los países más pobres y parcialmente la Deuda de los países de América Latina, de presupuesto medio. Como estudiamos más adelante en 2010 la situación de la Deuda Externa sigue siendo un lastre para el despegue económico de los Países en Vías de Desarrollo.

Orígenes del problema de la Deuda Externa

1971/1973: Se produce una elevación de los precios del petróleo de forma desmesurada, pero principalmente fue como consecuencia de las sucesivas devaluaciones del dólar. Ante la elevación de los precios energéticos, los países de la OPEP no pudieron asimilar la ingente cantidad de dólares por pagos de petróleo. Los países de la OPEP colocaron las reservas de dólares en Bancos de los países desarrollados. Esto produjo una avalancha de dólares hacia los Bancos privados. Ante la avalancha de dólares a los Bancos privados, éstos prestaron su dinero a precio más bajo. Los países subdesarrollados acogieron la medida de los Bancos privados de forma positiva. Por esto, no dudaron tales países en endeudarse, ya que necesitaban capital para financiar sus procesos de industrialización, y también porque accedían a un dinero a un precio más barato que el ofrecido por los Organismos Internacionales sin necesidad del requisito de la condicionalidad.

Los países subdesarrollados al endeudarse olvidaron 2 cuestiones relevantes:

Primero: La variabilidad de los tipos de interés.

Segundo: Los créditos eran a corto plazo.

Pronto se dieron cuenta que no podían hacer frente a los pagos de sus deudas (empezó en México en 1982 , y le siguieron los países de América Latina. Con las declaraciones de moratoria, se originó uno de los mayores colapsos financieros del siglo XX.

EL PLAN BAKER

En la Reunión de Seúl de enero de 1985, se propuso el *Plan BAKER* con dos objetivos:

1.- Continuar con la política de ajuste.

2.- Incrementar los flujos financieros hacia tales países. La Filosofía era : Para pagar, hay que crecer.

EL PLAN BRADY

En 1989, se lanzó el *Plan BRADY*, propuesto por Estados Unidos. Era un Plan más realista, cuyos objetivos eran los siguientes: Se invitaba a la Banca a aceptar reducciones parciales de deuda garantizándoles el cobro de sus créditos, con fondos del FMI y el BM. Fue un punto de partida interesante, pero dio resultados sólomente con países de ingresos medios. Con el Plan Brady se ha conseguido mantener el aumento de la Deuda, e incluso se ha reducido en algunos países.

No obstante, en el año 1994 hubo ventas masivas en los mercados de Deuda de América Latina, lo que llevó a hablar de la reactivación de la crisis de la Deuda.

DEUDA *EXTERNA*
MUNDIAL
en miles de
millones de
dólares

	1980	1990	2000	2007	2008
Total PED^a	613,1	1.378,20	2.348,40	4.130,30	4.472,30
África ^b	103,5	237,4	278,3	265,8	268
Asia	110,1	331,7	652,9	1.022,50	1.128,50
Europa Central y del Este	84,1	150,7	267,1	889,5	1 031,4
CEI	20,4	89,6	210,1	675,7	735,5
Latinoamérica	231,8	452,1	763,9	835,4	878,3
Oriente Medio ^c	63,1	116,6	176	441,5	430,6

a. Países en desarrollo; b. No incluidos Libia y Egipto; c. Incluidos Egipto y Libia.

Fuente: FMI, *The World Economic Outlook (WEO)*, Base de datos, abril de 2009.

Como muestra el cuadro anterior sobre la evolución de la Deuda Externa a nivel mundial, vemos el preocupante incremento de la misma si consideramos el período 1980/2008. Lo más preocupante a nivel de desigualdad económica entre los países desarrollados y los PVD estriba en el incesante incremento de la Deuda Externa en estos últimos Países en Vías de Desarrollo, en los cuales la Deuda pasó de 613.000 millones de dólares en 1980 hasta los 4.472.000 millones de dólares en 2008.

Desglosado por regiones cabrían destacarse dos regiones, en concreto Asia y América Latina. En primer lugar, en Asia el monto de la Deuda Externa pasó de 110.000 millones de dólares en 1980 hasta multiplicarse por 10 en 2008 y alcanzar 1.128.000 millones de dólares. En segundo lugar, América Latina que fue foco principal de la emergencia de la crisis de la Deuda en la década de los ochenta cuando el monto de la Deuda Externa ascendía a 231.000 millones de dólares en 1980, ha pasado multiplicarse por 4 en 2008 para ascender la Deuda Externa latinoamericana a 878.000 millones de dólares. Por último, destacar que la Deuda Externa en África pasó de 103.000 millones de dólares en 1980 a alcanzar los 268.000 millones de dólares en 2008.

En términos generales, podemos concluir que la problemática de la Deuda Externa sigue siendo un motivo de desigualdad económica entre los países desarrollados y los PVD y países menos avanzados. Es por ello que se precisa un orden económico internacional basado en el principio de equidad, que posibilite la reducción o posible condonación de la Deuda Externa por parte de los países acreedores hacia los países que más necesiten de fondos para contribuir a la financiación de su propio desarrollo económico.

3. EL COMERCIO JUSTO Y EL DESARROLLO

Otro de los problemas o situaciones que más contribuyen al desigual orden económico internacional es el relativo a la no consecución a nivel mundial del Comercio Justo. En los foros y Organismos Internacionales es constante la voz unánime de los PVD y los países menos avanzados para reivindicar un Comercio Justo en el marco de las relaciones comerciales internacionales. La temática sobre la evolución del desarme arancelario en el marco de la OMC ya ha sido abordada anteriormente. Cabe mencionar que los principales temas que han de solventarse para alcanzar el deseado Comercio Justo estriba en la solución multilateral de cuestiones comerciales que giran en torno a los siguientes ámbitos temáticos:

i. La problemática de las barreras no arancelarias que perjudican los intereses exportadores de numerosos Países en Vías en Desarrollo (simplificación de procedimientos de exportación e importación; simplificación de las complejas normas de origen, mejora de las normas de inversiones y competencia, etc).

ii. Promoción de la competencia leal y reducción o eliminación, en su caso, de las subvenciones públicas que producen distorsiones en la competencia internacional, perjudicando los intereses exportadores de numerosos Países en Vías de Desarrollo.

iii. Apoyo a la internacionalización de las economías de los Países en Vías de desarrollo y países menos avanzados. Se ha de potenciar el incremento del actual débil comercio exterior de tales países en el conjunto de los flujos comerciales internacionales.

EXPORTACIONES MUNDIALES

	1980	1990	2000	2006	2007	2008
Total mundial (mil mill. de \$)	2.029	3.449	6.368	12.124	13.821	15.876
de los que (en % sobre el total)						
Países industrializados^a	67,8	79,6	74,1	64,4	64,1	62,5
América del Norte ^b	15,3	16,3	19	13,8	13,3	12,7
Japón	6,5	8,3	7,5	5,4	5,1	5
Zona euro ^c	30,6	35,6	29,2	28,6	29,5	28,7
«Cuatro tigres» ^d	3,8	7,7	10,4	9,4	9,1	8,7

Países en vías de desarrollo	33,3	20,4	26	36	36,3	38,1
África ^e	4,5	2,4	1,8	2,5	2,5	3,3
Latinoamérica	5,3	4,1	5,6	5,5	5,5	5,5
Asia	4,1	5,3	9,6	13,4	14,3	14,6
Europa y la ex URSS	..	3,9	5	8	8,6	9,6
Oriente Medio ^f	12,6	4,1	4,1	6,7	5,5	6,5

Incluidos los nuevos países industrializados: Malta, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Israel, Taiwán, Singapur, Hong Kong y Corea del Sur; b. Estados Unidos et Canadá; c. Suma de las exportaciones de los países miembros; d. Taiwán, Singapur, Hong Kong y Corea del Sur; e. No incluidos Egipto y Libia; f. Incluidos Egipto y Libia.

Fuente: FMI y OMC.

Como muestra el Cuadro anterior, en términos porcentuales, los países desarrollados alcanzan casi 2/3 del total de las Exportaciones mundiales, mientras que los Países en Vías de Desarrollo alcanzan el 38,1% en 2008. De estos últimos, especialmente destacan las grandes potencias económicas emergentes del siglo XXI en Asia como China o India. Pero es alarmante en términos de desigualdad económico-comercial internacional que el conjunto de África alcance solamente el 3,3% de las Exportaciones mundiales, lo cual supone un importante reto para la Comunidad Internacional el apoyar el proceso de internacionalización de las economías africanas en el conjunto de las relaciones económico-comerciales internacionales.

4. LA DESIGUALDAD EN LOS ÍNDICES DE DESARROLLO HUMANO

Uno de los efectos más preocupantes de la coyuntura económica mundial es el tema relativo a la brecha de desigualdad entre los Estados en términos de desarrollo humano.

En efecto, Naciones Unidas, y en concreto el PNUD desarrolla anualmente un Informe sobre el Desarrollo Humano en el mundo, estableciendo una escala en términos de calidad del Desarrollo Humano en función de varias variables que mostramos a continuación.

Los principales indicadores del Desarrollo Humano son los siguientes:

- i. *El propio IDH (Índice de Desarrollo Humano).*
- ii. *La esperanza de vida en años.*
- iii. *El índice de alfabetización.*
- iv. *La tasa de escolaridad.*
- v. *El PIB per cápita (PPA).*

Es necesario construir un orden económico internacional basado en el principio de equidad con el objetivo subsanar las importantes desigualdades entre los Estados en términos de Desarrollo Humano.

Cabe destacar que el propio IDH muestra las enormes desigualdades entre los países desarrollados y los países menos avanzados. Por ejemplo, en el primer lugar de la escala del IDH hay países como Noruega, Canadá, Suecia, Holanda, Suiza, Luxemburgo, y en general buena parte de los países pertenecientes a la OCDE. España aparece situada en el 16º lugar del ranking con 0,94% IDH tras Estados Unidos (Fuente: Informe Mundial sobre el Desarrollo Humano de Naciones Unidas, 2008). Por el contrario, los países menos avanzados tienen un IDH preocupante, donde están situados la mayor parte de los países del África Subsahariana y algunos países asiáticos, como por ejemplo Nigeria con 0,5% hasta el último países con menor índice de Desarrollo Humano con 0,32% IDH.

En cuanto al segundo indicador de Desarrollo Humano, la esperanza de vida en años, cabe destacar que los países más desarrollados económicamente tienen mayor esperanza de vida, como por ejemplo se ve en la esperanza de vida en los países de la OCDE. En este sentido, tales países tienen una esperanza de vida de 80 o más años. Por el contrario, los países con menor esperanza de vida no alcanzan los 60 años, destacando muchos países del África Subsahariana cuya esperanza de vida está en el promedio de 40 a 50 años.

En tercer lugar, en cuanto al índice de alfabetización, los países desarrollados están en torno al 99% de la tasa de alfabetización, mientras que los países subdesarrollados bajan hasta casos de especial alarma como el Chad con un 25% o Sierra Leona con un 32% de tasas de alfabetización.

En cuarto lugar, en relación con el ámbito de la Educación también hay una importante desigualdad en cuanto a las tasas de escolaridad en los países desarrollados que sobrepasan el 95% en muchos casos, frente a las tasas de escolaridad de los países menos avanzados que están por debajo del 30% como en el caso de Níger o la República Centroafricana.

En quinto lugar, en términos de PIB per cápita (PPA), los países desarrollados pertenecientes a la OCDE tienen un promedio de 30.879 dólares, ascendiendo a 35.000 dólares para los países OCDE con renta elevada. Por el contrario, los PVD tienen un PIB *per capita* de unos 4.572 dólares, y los países menos avanzados solamente alcanzan 1.125 dólares anuales. Estos datos muestran de nuevo la enorme brecha económica en el actual orden económico internacional entre países desarrollados y subdesarrollados en términos de riqueza económica *per cápita*.

5. CONCLUSIONES

Aún son muchos los retos que la Comunidad Internacional ha de afrontar en el contexto de las relaciones económicas internacionales en orden a establecer un sistema económico internacional más justo y solidario. El problema de la Deuda Externa sigue siendo un problema grave que impide el desarrollo socioeconómico sostenible de muchos países en vías en desarrollo y países menos avanzados. Es por ello que los países acreedores deberían comprometerse a profundizar en las medidas de condonación de deuda para afianzar los procesos de desarrollo en tales Estados.

En cuanto al Comercio Justo, las medidas multilaterales que se obtengan en la Ronda Doha deberían velar por incrementar al máximo las potencialidades de las relaciones comerciales internacionales, otorgando especial prioridad al incremento del comercio de los países en vías en desarrollo y menos avanzados, en el contexto de propiciación de unas relaciones comerciales internacionales más justas y equitativas.

La agenda global del siglo XXI ha de afrontar el creciente desequilibrio existente en los indicadores de desarrollo humano entre los países desarrollados y los países subdesarrollados. Sigue siendo un reto para la Comunidad Internacional la brecha profunda en términos de indicadores de desarrollo como la esperanza de vida en años, donde se dobla la esperanza de vida en los países desarrollados, superando ampliamente los 80 años de media, respecto a los 40 años de esperanza media de vida en los países menos avanzados del mundo. Asimismo, la brecha amplia entre países desarrollados y subdesarrollados se evidencia en otros indicadores de desarrollo humano como el nivel de alfabetización, la tasa de escolaridad o el PIB *per cápita*, en los cuales se evidencian los profundos desequilibrios existentes entre los países más desarrollados y aquellos que aún se mantienen en unos niveles pésimos de desarrollo humano ante los cuales la Comunidad Internacional ha de reaccionar en aras a preservar un derecho fundamental clave como es el propio derecho al desarrollo en todos los países del mundo en el contexto de la actual sociedad internacional de la Globalización.

6. BIBLIOGRAFÍA

- BARNETT, M.N., DUVALL, R. (eds.), *Power in global governance*. Serie Cambridge studies in international relations, 98, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- COHEN, S. B., *Geopolitics: The Geography of International Relations*. 2ª ed, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2009.

- DIEHL, P. F., *The dynamics of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010
- FORSYTHE, D. P., *Human Rights in International Relations*, 2ª ed. Cambridge University Press, New York, 2006.
- FROST, M. H., *Global ethics: anarchy, freedom & international relations*, Routledge, New York, 2008.
- GARCIANDÍA GARMENDIA, R., *La deuda externa en la actualidad. Nuevas perspectivas para el endeudamiento internacional de los Estados*, Editorial Comares, Granada, 2011.
- HELD, D. y McGrew, A., *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial*, Paidós, Barcelona, 2003.
- HIRST, P., *Globalization in question. The international economy and the possibilities of governance*, Polity Press, Cambridge, 2003.
- JACKSON, J. H., *Soberanía, la OMC y los fundamentos cambiantes del Derecho Internacional*, Marcial Pons, Madrid, 2009.
- JAGER, Henk; JEPMA, C., *Introduction to international economics*. 2ª ed. Palgrave MacMillan, Hampshire, 2011.
- KRUGMAN, P. R., *International economics: theory and policy*, 8ª ed. Pearson Addison-Wesley, Boston, 2009.
- OSTERHAMMEL, J., PETERSSON, N. P., *Geschichte der Globalisierung. Dimensionen, Prozesse, Epochen*, Verlag C.H. Beck, Munich, 2003.
- PUGEL, Th. A., *International economics*, Mcgraw-Hill Publishing Co., London, 2012.
- SALVATORE, D., *Introduction to international economics*, 3ª ed. John Wiley & Sons, Inc., New York, 2012.

IV. EL POTENCIAL DEL ACUERDO GENERAL SOBRE EL COMERCIO DE SERVICIOS (AGCS) EN LA AGENDA DEL DESARROLLO HUMANO

Profa. Claudia Manrique Carpio¹⁵²
Universidad de Barcelona

Los acuerdos comerciales internacionales suelen contemplar entre sus fines promover el desarrollo de sus países parte, lo que también es cierto en el marco del AGCS. Pero, ¿qué significado tiene el desarrollo dentro del marco del comercio internacional de servicios? ¿Cómo el AGCS se aproxima a la agenda del desarrollo y cuál puede ser su aportación al desarrollo humano?

La pregunta sobre cómo y en qué medida puede la liberalización del comercio de servicios beneficiar al desarrollo de los países es muy recurrente y también difícil de contestar. A pesar de no poder dar respuestas concluyentes, consideramos que las posibles respuestas dependen en gran medida del sentido y prioridad que se dé al desarrollo en el marco del comercio multilateral de servicios. Para tratar de contribuir a este debate, el presente estudio examina la interrelación entre la agenda internacional para la liberalización del comercio internacional de servicios (en particular en el marco del AGCS) y la agenda del desarrollo y en particular el desarrollo humano. Entendiendo los elementos que interactúan entre ambas agendas y cómo mejorar esta relación puede ayudar a valorar y crear políticas más coherentes, orientadas a que el comercio internacional de servicios tenga una mayor incidencia positiva en el desarrollo.

En la primera parte del estudio se revisa, en términos generales, la relación del comercio internacional de servicios con el enfoque del desarrollo humano. En la segunda y tercera parte se realiza el análisis de las implicancias de las disciplinas del AGCS con la obtención de los objetivos relacionados con el desarrollo humano. Para ello primero se resalta la incidencia del AGCS en los denominados servicios básicos, limitando el estudio a los servicios vinculados más directamente con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como son los servicios de salud, de educación y servicios de agua. Luego se revisa la relevancia en este ámbito de las disciplinas relacionadas con la reglamentación nacional de los servicios, estipuladas en particular en el artículo VI del AGCS. Así como las negociaciones multilaterales para la elaboración de las posibles nuevas disciplinas vinculadas con la reglamentación nacional de servicios.

1. EL COMERCIO INTERNACIONAL DE SERVICIOS Y EL DESARROLLO HUMANO

¹⁵² Investigadora de la Universidad de Barcelona, Departamento de Derecho y Economía Internacionales. Agradezco el apoyo y comentarios dados por el Dr. Xavier Fernández Pons para la elaboración de este estudio.

En este apartado analizamos cómo los elementos constitutivos del enfoque y la agenda del desarrollo humano¹⁵³ se relacionan con la liberalización del comercio internacional de los servicios, a fin identificar las potencialidades de los servicios.

El enfoque del desarrollo humano, impulsado esencialmente por el PNUD, ha creado y promueve el uso del índice de desarrollo humano (IDH), para evaluar el nivel de desarrollo en distintos países. Se consideran mediciones sobre la esperanza de vida (relacionada con la salud), la educación (medida por la tasa de alfabetización y escolarización) y el nivel de vida de los países del mundo (medida por el ingreso en relación con el poder adquisitivo)¹⁵⁴. En este enfoque, el comercio internacional asume un rol importante como generador no sólo del crecimiento económico, indispensable para un mejor nivel de vida, sino también como motor de diversos elementos del desarrollo humano. En este sentido, el comercio se relaciona con la creación de trabajo e ingresos y los recursos del gobierno, usados por ejemplo para la salud y la educación. Además, de manera indirecta, la mayor actividad comercial generará una mayor actividad económica para la población y por ende un mayor nivel de vida. Esto es en gran medida cierto, aunque en ocasiones la relación entre comercio y desarrollo se presente mucho más compleja.

Existe una clara interrelación entre la liberalización del comercio de servicios con el desarrollo humano, no solamente por la generación de ingresos, sino también por su incidencia en sectores concretos tales como los servicios públicos, el turismo, transporte, construcción, servicios financieros, telecomunicaciones etc. Estos son sectores de servicios prioritarios en el proceso de la liberalización del comercio internacional.

La UNCTAD¹⁵⁵, en el marco del análisis de las repercusiones del comercio de servicios para el desarrollo, ha señalado en varias ocasiones que la mayor liberalización del comercio de servicios tiene el potencial para coadyuvar al desarrollo de los todos los países en vías de desarrollo (PED)¹⁵⁶, incluidos el

¹⁵³ Si bien un estudio amplio del comercio de servicios en relación al desarrollo podría incluir también la perspectiva del desarrollo sostenible, el alcance de este estudio no cubre el enfoque específico del desarrollo sostenible.

¹⁵⁴ Los índices del desarrollo humano y sus componentes de los distintos países, se publican anualmente en los informes sobre desarrollo humano del PNUD. Ver los recientes informes NU y PNUD, "Informe sobre el Desarrollo Humano 2011, Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos" Nueva York, Naciones Unidas, 2011, Anexo estadístico, pp-144-185; ONU y PNUD, "Informe sobre el Desarrollo Humano 2010, La verdadera riqueza de las naciones: Caminos para el Desarrollo Humanos," Nueva York, Naciones Unidas, 2010, Cuadros estadísticos de Desarrollo Humanos, pp.161-234 Disponibles en la página web del PNUD: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2011/>, <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2010/> (último acceso 10 de abril de 2012).

¹⁵⁵ UNCTAD, JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO y COMISIÓN DEL COMERCIO DE BIENES Y SERVICIOS Y DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS, "El comercio de servicios y sus repercusiones en el desarrollo", *11^o período de sesiones, 19 a 23 de marzo de 2007*, TD/B/COM.1/85, 2 de febrero del 2007, Ginebra, 2007;

UNCTAD, JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO y COMISIÓN DEL COMERCIO DE BIENES Y SERVICIOS Y DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS, "El comercio de servicios y sus repercusiones en el desarrollo", *Noveno período de sesiones. del 14 a 18 de marzo de 2005*, TD/B/COM.1/71, 20 de enero 2005, Ginebra, 2005.

¹⁵⁶ No hay una definición consensuada de PED en el Sistema de Naciones Unidas y la clasificación suele variar de acuerdo a las intenciones estadísticas. Los países deciden por sí

grupo de los países menos adelantados (PMA)¹⁵⁷ así como las economías en transición. De igual forma, se afirma que el buen funcionamiento de los servicios en la economía es clave para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio. La comunidad internacional se ha pronunciado también sobre el potencial rol de la liberalización del comercio internacional de servicios como facilitador en promoción los derechos humanos, brindando los medios económicos necesarios para tal fin¹⁵⁸.

El posible efecto positivo del comercio de servicios en la reducción de la pobreza¹⁵⁹ se basa sobre todo en que los servicios constituyen fuente de una mayor generación de trabajo indispensable para disfrutar de un nivel de vida decente. Se enfatiza en la relación de los servicios con la generación de trabajo, porque varios servicios suelen estar relacionados con los sectores donde es necesaria una mayor densidad de mano de obra, como es el caso de los servicios prestados a las empresas, servicios de recreación, los servicios financieros y de seguros y los servicios de construcción¹⁶⁰.

Su interacción con el desarrollo humano se debe también a su relación directa con la prestación de los servicios básicos (agua, servicios sanitarios, educación, salud) y el acceso universal a esos servicios, lo que evidencia su dimensión social. Tienen también vinculación especial con el desarrollo de las

mismos si se consideran PED. A efectos de este trabajo la referencia general de PED comprende a las “Economías emergentes y en desarrollo” según la clasificación del FMI. Las denominadas economías emergentes y en desarrollo son actualmente 159, lo conforman todos los países no clasificados como economías avanzadas. Los criterios usados para la actualización periódica de la lista de países son: el nivel del ingreso per capita, las diversificaciones de la exportación y el grado de integración dentro del sistema financiero y global. Vid. Fondo Monetario Internacional, “Perspectivas de la economía mundial: desaceleración del crecimiento, agudización de los riesgos”, Washington, DC, FMI, 2011, p. 77-185. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2011/02/pdf/texts.pdf> (ultimo acceso 10 de abril de 2012)

¹⁵⁷ La Asamblea General de Naciones Unidas en 1971 establece la lista de PMA que incluye actualmente 48 países (31 son miembros de la OMC). El Comité de Políticas de Desarrollo, Órgano subsidiario de ECOSOC revisa cada tres años el avance de los países y su pertenecía a esta lista. Los criterios utilizados para la identificación de PMA son: el ingreso nacional bruto, el capital humano, la vulnerabilidad económica a shock externos. Ver web de la Oficina del Alto Representante para los PMA (Disponible en: <http://www.unohrrls.org/en/ldc/25/> (ultimo acceso 10 de abril de 2012)

¹⁵⁸ Vid. UNITED NATIONS, OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, “Liberalization of trade in services and human right”, Report of the Hight Commissioner for Human Right, Doc. E/CE/.4/Sub.2/2002/9, Geneva, United Nations, 2002 p. 20 párr. 38

¹⁵⁹ Vid. UNCTAD, JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO y COMISIÓN DEL COMERCIO DE BIENES Y SERVICIOS Y DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS, “Acceso Universal a los Servicios, Nota de la secretaría de la UNCTAD”, *Reunión de Expertos sobre el acceso universal a los servicios*, TD/B/COM.1/EM.30/2, 18 de setiembre, 2006, p. 6 ss.

¹⁶⁰ Algunos servicios tienen más densidad de mano de obra que otros (por ejemplo, los servicios de recreación, los financieros y los de seguros, así como los servicios prestados a las empresas). La liberalización de los servicios intensivos en mano de obra a través del modo 4 podría también facilitar la creación de empleo y generar ganancias estimadas en más de 150.000 millones de dólares. Vid. UNCTAD, JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO y COMISIÓN DE COMERCIO Y DESARROLLO, “Examen de la evolución del sistema de comercio internacional y mejora de su contribución al desarrollo y la recuperación económica, Nota de la secretaría de la UNCTAD”, *Reunión multianual de expertos sobre servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional del 6 a 8 de abril de 2011*, TD/B/C.I/15, 28 de marzo de 2011, Ginebra, 2011, párr. 38 y 44.

capacidades humanas, ya que pueden impulsar la mejora en la salud y la educación. Finalmente es importante la efectividad y accesibilidad de los llamados servicios de infraestructura como transporte, servicios financieros, telecomunicaciones, cuya calidad es un factor determinante para un mayor desarrollo humano.

En este contexto, desde algunos sectores de la sociedad civil, se suscitan dudas sobre cómo una mayor liberalización del comercio de servicios puede ser efectiva para aumentar los índices relacionados con la educación, esperanza de vida y nivel de vida de los países, en general para el desarrollo humano. Una crítica importante apunta a la liberalización de los llamados servicios básicos o públicos¹⁶¹ - especialmente en la educación, servicios de agua y sanitarios y la preocupación por su efectivo suministro¹⁶². La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó su preocupación de que ciertos servicios públicos como la educación y la salud se orienten más hacia su progresiva liberalización que hacia su progresiva realización como derecho humano y enfatiza que deben seguir configurándose como servicios públicos gratuitos¹⁶³.

Se critica también el énfasis que se ha dado en la liberalización de ciertos sectores de servicios y no a otros. Según el PNUD los países desarrollados (PD) han centrado su atención en la liberalización de áreas que amenazan las perspectivas del desarrollo humano¹⁶⁴. La prioridad es el establecimiento comercial de proveedores extranjeros de servicios, como en el caso de los servicios financieros y de seguros, para lo cual se crearon normas multilaterales específicas en el marco del AGCS. En tanto, se están dejando de lado sectores o modos que pueden ser de mayor interés para los PED miembro de la OMC¹⁶⁵, especialmente en lo relativo al movimiento temporal de personas físicas¹⁶⁶.

¹⁶¹ Los elementos que definen los servicios públicos son que persiguen metas relacionadas con el interés general por una autoridad pública, el reconocimiento de un estatus legal especial o sujeción a normas particulares que se aplican a otros servicios o las disposiciones particulares para resguardar su provisión (como obligaciones de acceso universal). Para un mayor debate sobre el concepto de servicios públicos y su adecuación a criterios relacionados con la integración comercial, *Vid.* entre otros: KRAJEWSKI, M., "Public Services and Trade Liberalization: Mapping the Legal Framework", *Journal of International Economic Law*, vol. 6, 2003, pp. 341-367, en pp.343-344; ARENA, A., "The GATS notion of public services as an instance of intergovernmental agnosticism: Comparative insights from EU supranational dialectic", *Journal of World Trade*, vol. 45, no. 3, 2011, pp. 489-528 en pp. 494 y ss.

¹⁶² Esta relación entre la liberalización de comercio internacional y los servicios públicos, se verá con mayor detalle en el apartado siguiente al analizar el impacto del AGCS en los servicios públicos.

¹⁶³ ONU, CONSEJO ECONÓMICO SOCIAL, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Informe anual de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la resolución 2001/29 de la Comisión de Derechos Humanos, 58º período de sesiones, E/CN.4/2002/60, 7 de enero de 2002, párr. 20 ss.

La relatora se ha centrado se ha centrado en el comercio de servicios de educación, tomando como en base documentos anteriores siguientes: E/CN.4/2000/6, párr. 70 y 71, E/CN.4/2000/6/Add.2, párr. 18; E/CN.4/2001/52, párrs. 55 a 59, E/CN.4/2001/60/Add.1, párr. 36 a 39.

¹⁶⁴ ONU y PNUD, *Informe sobre el desarrollo Humano, La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, Madrid, Barcelona, México, Ediciones Mundi-Prensa, 2005, *op. cit.*, pp.154, 205.

¹⁶⁵ Al referirse a los PED en el marco de la OMC, se debe tomar en cuenta que en el ámbito de la OMC se aplica esta diferenciación y que los Miembros se adhieren a la condición de PED

Son especialmente importantes las limitaciones creadas por las barreras (especialmente regulatorias e inmigratorias) de acceso al movimiento temporal de trabajadores con ocupaciones menos especializadas o no cualificadas¹⁶⁷. Un estudio de WINTERS¹⁶⁸ calcula que las ganancias de una liberalización del Modo 4 del AGCS podrían ser mayores que las esperadas de la eliminación de las barreras al comercio de mercancías, incluso si estas ganancias fueran poco representativas. En tanto, los compromisos en este modo en el marco de negociaciones del AGCS siguen siendo limitados; a pesar de las promesas realizadas en el marco de la Ronda del desarrollo de Doha.

Por ejemplo, en algunos casos los exportadores de servicios relacionados con la presencia de personas físicas deben demostrar que no hay ninguna otra alternativa de mano de obra semejante en el país receptor, o cumplir con requisitos de paridad salarial, realizar las aportaciones a la seguridad social, cumplir con exigencias de experiencia profesional y otros para el reconocimiento de calificaciones profesionales necesarias. Deben también realizar los procedimientos complicados para obtener los permisos de trabajo, licencias y visados, pasar por pruebas de necesidad económica del país receptor, entre otros¹⁶⁹.

de forma voluntaria. Se aplica como tal salvo que algún otro Miembro exprese su desacuerdo. En algunos acuerdos de la OMC se establecen disposiciones que dan ciertos beneficios o derechos especiales para los PED, como períodos de transición para la aplicación de los acuerdos o la asistencia técnica. Para la aplicación de programas unilaterales de preferencias tales como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), los países que la conceden deciden en la práctica que PED son los beneficiarios <http://www.unctad.org/en/Pages/DITC/GSP/Generalized-System-of-Preferences.aspx>

¹⁶⁶ Ver párrafo 2 del artículo I del AGCS, Modo 4 (Presencia de personas físicas): suministro de un servicio por un proveedor de servicios de un Miembro mediante la presencia de personas físicas de un Miembro en el territorio de cualquier otro Miembro. Este modo abarca a las personas físicas que son ellas mismas proveedoras de servicios y también a las personas físicas empleadas de proveedores extranjeros de servicios en el país huésped. Los Miembros han consignado en sus Listas compromisos basados en las siguientes categorías de personas: profesionales independientes; personal transferido dentro de la misma empresa; personas en visita de negocios; y proveedores de servicios por contrato.

¹⁶⁷ BUTKEVICIENE, J., "Movement of Natural Persons under GATS", en UNCTAD (ed.), *Positive Agenda and Future Trade Negotiations: Issues for future trade negotiations*, United Nations, New York, Geneva, 2000, pp. 193-203 en pp. 201-203.

¹⁶⁸ WINTERS, L. A., "Developing country proposals for the liberalization of movements of natural service suppliers", en PETERSMANN, E.-U. (ed.), *Reforming the World Trading System. Legitimacy, efficiency and democratic governance*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 146-165.

¹⁶⁹ Vid, MATTOO, A. y MISHRA, D., "Foreign Professionals in the United States: Regulatory Impediments to Trade", *Journal of International Economic Law*, vol. 12, no. 2, 2009, pp. 435 - 456; WINTERS, A., "The Economic Implications of Liberalizing Mode 4 Trade", en MATTOO, A. Y. y CARZANIGA, A. (eds.), *Moving People to Deliver Services.*, Nueva York y Washington D.C., Oxford University Press y World Bank, 2003, pp. 59-92; WINTERS, A., "The Temporary Movement of Workers to Provide Services (GATS Mode 4)", en MATTOO, A., STERN, R., et al. (eds.), *A Handbook of international trade in services*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 481-539; PARIKH, A. Z. S., "An Indian Perspective of Legal Services under GATS", en R.K. DIXIT, C. J. (ed.), *Dynamics of International Law in the New Millennium*, New Delhi, Indian Society of International Law, 2004, pp. 284-301; SAUVÉ, P., "Been there, not yet done that: lessons and challenges in services trade", en PANIZZÓN, M., POHL, N., et al. (eds.), *GATS and the Regulation of International Trade in Services*, (World Trade Forum 2006), Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 599-631.

Una muestra de las dificultades de acceso al mercado en el movimiento temporal de personas es el caso de los sectores de servicios profesionales vinculados con la programación informática y los servicios médicos de la India, que deben cumplir requisitos gravosos para entrar en el mercado de los Estados Unidos¹⁷⁰. Los servicios relacionados con las actividades profesionales cualificadas son uno de los sectores de mayor exportación en la India y también un sector de gran potencial para beneficiar el desarrollo humano de este país, por lo que debería potenciarse su liberalización.

En el marco de las negociaciones de liberalización de servicios de la OMC, una de las propuestas de negociaciones más completas en Modo 4 fue la presentada por la India, dicha propuesta incluye sugerencias concretas para encontrar áreas de mayor liberalización, así como propuestas sobre procedimientos administrativos relacionados con visados, permisos de trabajo, reconocimiento de titulaciones y supresión de otras limitaciones existentes. La propuesta también realiza una crítica a los actuales compromisos en Modo 4 que se vienen realizando, ya que estos compromisos están vinculados esencialmente con la presencia comercial, mientras que son limitados los compromisos relacionados con el movimiento de profesionales independientes, lo que sí sería de intereses para los PED¹⁷¹.

La liberalización de servicios mediante el movimiento temporal de trabajadores podría significar importantes beneficios en el desarrollo humano de los PED, en particular en la creación de empleo. Los beneficios que se generen en los PED también se verían reflejados en los PD en especial por las recaudaciones tributarias, sin embargo en muchos países persiste el temor por potenciales perjuicios que esto causaría a los trabajadores menos cualificados de los PD, que competirían con los trabajadores temporales más cualificados, cuestión que es especialmente complicada en tiempos de crisis.

Por su lado el Sistema Multilateral del Comercio resalta la interrelación positiva entre el crecimiento del comercio y el desarrollo, como consecuencia de la eliminación de barreras y otras medidas vinculadas. Se considera que la liberalización del comercio de servicios beneficiará a un mayor nivel de vida en los países que se comprometan con las políticas de apertura, sin perjudicar a las facultades del gobierno para cumplir con sus políticas públicas vinculadas con los servicios básicos y derechos sociales. El principal argumento es que el AGCS es lo suficientemente flexible como para acoger las decisiones de política pública de los Miembros, mientras realizan e implementan sus compromisos de liberalización¹⁷².

¹⁷⁰ Vid, MATTOO, A. y MISHRA, D., "Foreign Professionals in the United States: Regulatory Impediments to Trade", *op. cit.*, p. 438; La mayor presencia extranjera de profesionales en los Estados Unidos corresponde a profesionales de las áreas de programación informática y medicina. Tres cada cuatro profesionales de la India que trabaja en los EEUU se dedica a estas actividades.

¹⁷¹ OMC, Consejo del Comercio de Servicios, Comunicación de la India, Propuesta de liberalización del movimiento de profesionales con arreglo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), S/CSS/W/12, 24 de noviembre de 2000, p. 2 y 5.

¹⁷² Las disposiciones sobre acceso al mercado y trato nacional del AGCS, se aplicarán al comercio de servicios en la medida y sentido que los Miembros realicen sus compromisos específicos, por lo que puede limitarse su aplicación. *Vid.* Art. XVI y XVII del AGCS.

2. EL IMPACTO DEL AGCS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Los aspectos en debate sobre el impacto del AGCS en los servicios públicos¹⁷³ que destacamos en esta contribución son: (1) la aplicación o no del marco legal del Acuerdo a los servicios públicos, y (2) el posible impacto sobre los servicios públicos de las disposiciones del Acuerdo y las negociaciones de liberalización en curso.

La cuestión de si los servicios públicos están dentro del alcance del AGCS y hasta qué punto pueden ser objeto de liberalización¹⁷⁴ es sin duda una pregunta relevante para determinar la implicancia del Acuerdo respecto del desarrollo humano. Como referencia general cabe destacar que el enfoque del AGCS no se ha establecido en base a consideraciones relacionadas con metas políticas derivadas de la prestación de los servicios públicos¹⁷⁵. El objetivo del AGCS no es la promoción o garantía de la prestación de los servicios públicos, sino la expansión del comercio internacional de servicios en condiciones de liberalización progresiva y transparencia mediante la previsibilidad de las normas. Si bien es cierto que todo esto debe entenderse como un medio para promover el crecimiento económico y desarrollo de los PED¹⁷⁶.

El AGCS se aplica a todas las "medidas adoptadas por los Miembros que afecten al comercio de servicios"¹⁷⁷, tiene en este sentido una cobertura amplia y sectorial que cubriría a los denominados servicios públicos. El alcance de los servicios *cubiertos por el acuerdo* no está definido en el AGCS, por lo que los Miembros de la OMC suelen basarse en la práctica en la lista de clasificación

¹⁷³ Vid. entre otros: ADLUNG, R., "Public Services and the GATS", *Journal of International Economic Law*, vol. 9, no. 2, 2006, pp. 455-485; CHANDA, R., "Social Services and The GATS: Key Issues and Concerns", *World Development*, vol. 31, no. 12, 2003, pp. 1997-2011; KIRKPATRICK, C. y PARKER, D., "Domestic Regulation and the WTO: The Case of Water Services in Developing Countries", *The World Economy*, vol. 28, 2005, pp. 1491-1508; KRAJEWSKI, M., "Public Services and Trade Liberalization: Mapping the Legal Framework", *op. cit.*

¹⁷⁴ Sobre los servicios públicos en el AGCS ver entre otros: KRAJEWSKI, M., "Public Services and Trade Liberalization: Mapping the Legal Framework", *op.cit.* p. 338; LEROUX, E. H., "What is a "Service Supplied in the Exercise of Governmental Authority" Under Article I:3(b) and (c) of the General Agreement on Trade in Services?", *Journal of World Trade* vol. 40, no. 3, 2006, pp. 345-385; ARENA, A., "The GATS notion of public services as an instance of intergovernmental agnosticism: Comparative insights from EU supranational dialectic", *op. cit.*, pp. 489-528.

¹⁷⁵ Como una acotación adicional, cabe mencionar que en el AGCS no existe referencia expresa a los "servicios públicos", en el Anexo en Telecomunicaciones aparece la expresión "responsabilidades de servicios públicos". Según Arena, no se ha creado una noción autónoma de servicios públicos en el AGCS, lo que no significa que no pueda llegar a crearse a instancias de las necesidades de los miembros y si el formato de listado de compromisos, excepciones y disposiciones sobre reglamentación nacional resulta insuficiente para salvaguardar su política de servicios públicos. Vid. ARENA, A. "The GATS notion of public services as an instance of intergovernmental agnosticism: Comparative insights from EU supranational dialectic", *op.cit.* pp. 527-528.

¹⁷⁶ Ver el preámbulo AGCS, Anexo 1B Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.

¹⁷⁷ De conformidad al párrafo 1 del artículo I, del AGCS, Anexo 1B Acuerdo General del Comercio de Servicios.

sectorial de los servicios, elaborada durante la Ronda Uruguay¹⁷⁸. Este alcance sectorial del AGCS y no otro tipo de diferenciación es lo que determina la aplicación de las obligaciones generales del AGCS, ya que dichas disposiciones se aplican a todos los sectores cubiertos por el acuerdo. Además, la liberalización progresiva y el mandato de negociaciones proveniente del AGCS atañen en principio a todo el comercio de servicios¹⁷⁹.

Los servicios totalmente excluidos del alcance del AGCS son los suministrados en el ejercicio de la autoridad gubernamental¹⁸⁰, y a nivel sectorial en los servicios de transporte aéreo también se establecen excepciones totales¹⁸¹. Esta delimitación en realidad no es tan simple, ya que existen varias ambigüedades en la definición de servicios “suministrados en el ejercicio de la autoridad gubernamental”. Los servicios suministrados en el ejercicio de la autoridad gubernamental” comprenden aquellos servicios que “no son suministrados en condiciones comerciales, ni en competencia con uno o varios proveedores de servicios”¹⁸².

Lo que se entiende por servicios suministrados en “condiciones comerciales” puede tener varias interpretaciones; bajo una interpretación restringida se refieren a los servicios que conllevan un “precio” o “retribución” y se realizan con el fin de obtener un beneficio económico¹⁸³, bajo esta definición muchos servicios públicos podrían estar entonces incluidos. Una interpretación más amplia podría incluso incluir a los servicios que son prestados por un fundamento diferente que el “beneficio económico”, por contener elementos de subsidiaridad. KRAJEWSKI aclara que muchos servicios prestados tradicionalmente por el gobierno con una base no comercial suelen ser prestados ahora con una base comercial, es decir buscando obtener un beneficio económico. Muchas veces se busca además conseguir las alianzas públicas-

¹⁷⁸ No obstante, a efectos de estructurar sus compromisos, los Miembros de la OMC utilizan habitualmente un sistema de clasificación que comprende 12 sectores de servicios básicos, conocido como Lista de clasificación sectorial de los servicios, que se basa en gran medida en la Clasificación Central de Productos de las Naciones Unidas. Los 12 sectores se subdividen en unos 160 subsectores, que se corresponden en gran medida con las categorías contenidas y descritas en la Clasificación Central Provisional de Productos de las Naciones Unidas. Se incluyen los siguientes sectores: Servicios prestados a las empresas (incluidos los servicios profesionales); Comunicaciones (de todo tipo); Construcción; Distribución; Enseñanza; Servicios relacionados con el medio ambiente; Servicios financieros; Servicios sociales y de salud; Turismo; Servicios de esparcimiento y culturales; Transporte (de todo tipo); Otros servicios. Ver OMC, "Lista de clasificación sectorial de los servicios", MTN.GNS/W/120, 10 de julio de 1991.

¹⁷⁹ OMC, CONSEJO DEL COMERCIO DE SERVICIOS, "Directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios", reuniones extraordinarias, el 28 de marzo de 2001, S/L/93, 29 de marzo del 2001, 2001, párr. II. 5.

¹⁸⁰ Ver Art I. 3.b y c del AGCS, Anexo 1B Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.

¹⁸¹ Ver Art II del Anexo sobre servicios de transporte aéreo que excluye las medidas que afectan los derechos de transporte aéreo y los servicios directamente relacionados al ejercicio del los derechos de tráfico.

¹⁸² Ver Art I. 3 del AGCS, Anexo 1B Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.

¹⁸³ Ver Art I. 3 (c) del acuerdo.

¹⁸³ KRAJEWSKI, M., "Public Services and Trade Liberalization: Mapping the Legal Framework", *op. cit.*, pp. 347-349; LEROUX, E. H., "What is a "Service Supplied in the Exercise of Governmental Authority" Under Article I:3(b) and (c) of the General Agreement on Trade in Services?", *Journal of World Trade* vol. 40, no. 3, 2006, pp. 349.

privadas o financiamiento privado para la provisión de los servicios públicos, lo que implica también la búsqueda de un beneficio económico¹⁸⁴. Entonces, bajo esta perspectiva, muchos servicios públicos son suministrados en condiciones comerciales y por tanto para el AGCS no son suministrados en el ejercicio de la autoridad gubernamental.

Respecto a si los servicios públicos son prestados o no en competencia con uno o varios proveedores de servicios, cabe señalar que para determinar si existe competencia¹⁸⁵ entre dos servicios se debe establecer primero cuál es el mercado relevante. Si dos proveedores de servicios prestan el mismo servicio para el mismo grupo de consumidores, entonces hay una situación de competencia. Pero cuando el servicio prestado no es exactamente el mismo, la situación es más complicada ya que se debe establecer si son servicios semejantes o no¹⁸⁶. Por ejemplo, ¿una escuela pública y una privada prestan el servicio de educación a un mismo mercado?

La determinación de que los servicios sean prestado en competencia, dependerá en ultima instancia de que exista cierto grado de “elasticidad de sustitución” por la semejanza de estos servicios; dicha elasticidad y su grado debe ser determinada caso por caso y puede variar de país en país¹⁸⁷. De acuerdo con esta interpretación muy pocos servicios calificarían bajo la excepción de servicios gubernamentales¹⁸⁸. Incluso los servicios de salud monopolísticos estarían cubiertos por el AGCS ya que existen proveedores de servicios de salud extranjeros que pueden ser considerados como competidores, en tanto que los pacientes pueden viajar a otros países para ser atendidos¹⁸⁹. Parece lógico señalar que la misma noción de competitividad “*hace especialmente difícil excluir de su alcance a cualquier sector de servicios per se*”¹⁹⁰, por lo que, en esencia, al ser los servicios públicos generalmente prestados en competencia, es difícil excluirlos de la aplicación general del AGCS.

Cabe señalar también que no está claro si existe o no una relación de competencia entre los servicios públicos prestados por proveedores privados con aquellos prestados por proveedores públicos, la posible competencia de los

¹⁸⁴ KRAJEWSKI, M., "Public Services and Trade Liberalization: Mapping the Legal Framework", *op. cit.*, pp.351-352.

¹⁸⁵ Definida como “Situación de empresas (dos o más) que rivalizan en un mercado ofreciendo o demandando un mismo producto o servicio”, Según el diccionario de la lengua española de Real academia de la lengua española, 22 ed., <http://www.rae.es>

¹⁸⁶ Se hace un paralelismo con la noción de “ bienes semejantes” en el sentido del art III del GATT

¹⁸⁷ KRAJEWSKI, M., "Public Services and Trade Liberalization: Mapping the Legal Framework", *op.cit.* pp.352-353. Informe del Grupo Especial Japon –Bebidas alcohólicas , WT/DS8/R, 11de julio de 1996 parr. 6.22- 6.28.

¹⁸⁸ Adlung sugiere que se debe imitar el significado de “en competencias” solamente a cuando el proveedor de servicios actúa competitivamente buscando clientes en contra de otros proveedores ADLUNG, R., "Public Services and the GATS", *Journal of International Economic Law*, vol. 9, no. 2, 2006, p. 465.

¹⁸⁹ ARENA, A., "The GATS notion of public services as an instance of intergovernmental agnosticism: Comparative insights from EU supranational dialectic", *op. cit.*, pp. 501-502.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 354.

servicios públicos con los servicios privados suele ocurrir en sectores como la educación y salud¹⁹¹.

En este sentido, y de acuerdo a la opinión general de la doctrina, la mayoría de los servicios públicos caen dentro del alcance del AGCS en tanto están incluidos en el rango de servicios *cubiertos por el acuerdo*. A los servicios públicos por lo tanto se les aplica las disposiciones generales incondicionales relacionadas con el trato de la nación más favorecida, transparencia y algunas relacionadas con la buena regulación de los servicios¹⁹². Respecto a la aplicación de las disposiciones específicas y condicionales, los servicios públicos están sometidos a ellas, según el sentido y alcance de los compromisos específicos realizados por cada uno de los Miembros. Los Miembros pueden excluir o limitar la aplicación de las disposiciones sobre acceso al mercado y tratamiento nacional de los servicios públicos mediante una minuciosa selección de su oferta de compromisos de liberalización, en tanto que la aplicación de las disciplinas generales del AGCS, que tienen implicancia para la regulación interna de los servicios públicos y la eficacia en su prestación, no puede limitarse o excluirse salvo excepciones específicas.

Tomando en cuenta la aplicación de las disposiciones del AGCS sobre los servicios públicos, se debe reconocer que el AGCS respeta estándares mínimos para la prestación de los servicios públicos, respeta la facultad de los Miembros para determinar lo que constituye servicios públicos dentro su marco nacional y normalmente mantiene distancia de los objetivos de política pública vinculados con las regulaciones nacionales¹⁹³. En este sentido, el preámbulo del AGCS toma en consideración la atención que deben tener los Estados al cumplimiento de sus objetivos de política nacional, reconociendo el derecho de los gobiernos a regular (el llamado "*right to regulate*") y a establecer nuevas regulaciones sobre los servicios para dicho fin¹⁹⁴.

¹⁹¹ Para mayores detalles sobre la ambigüedad de la definición de "servicios prestados en competencia con uno o varios proveedores de servicios. Ver CHANDA, R. "Social Services and The GATS: Key Issues and Concerns", *op. cit.*, pp. 2004-2005.

¹⁹² Las disposiciones generales del AGCS se relacionan con las disciplinas sobre transparencia, cláusula de nación más favorecida y algunas disposiciones sobre reglamentación nacional. Estas deben ser cumplidas por todos los miembros de la OMC. Su cumplimiento no está supeditado a la realización de compromisos específicos en el comercio internacional. Ver Arts. II, III y VI del AGCS.

¹⁹³ Los miembros en base a sus decisiones de política comercial y política pública determinan el alcance del AGCS, En particular sus obligaciones sobre acceso al mercado y compromisos específicos se asumen de conformidad con los listados de compromisos individuales de cada Miembro.

¹⁹⁴ En el punto cuarto del Preámbulo, el AGCS reconoce expresamente el derecho de los Miembros a reglamentar el suministro de servicios con el fin de conseguir los objetivos de su política nacional. Vid entre otros. DELIMATSI, P., *International Trade in Services and Domestic Regulations Necessity, Transparency, and Regulatory Diversity*, *International Economic Law Series*, Oxford, Oxford University Press, 2007; WOUTERS, J. y COPPENS, D., "GATS and domestic regulation: Balancing the right to regulate and trade liberalization", en ALEXANDER, K. y ANDENAS, M. (eds.), *The World Trade Organization and trade in services*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2008, pp. 207-263; KARMAKAR, S., "Services Trade Liberalisation and Domestic Regulations: The Developing Country Conodrum", *Global Economy Journal*, vol. 7, no. 1, 2007, pp. 47; PANIZZON, M. y POHL, N., "Testing regulatory autonomy, disciplining trade relief and regulating variable peripheries: can a cosmopolitan GATS do it all?", en PANIZZÓN, M., POHL, N., et al. (eds.), *GATS and the Regulation of*

Esto se refleja también en la forma de aplicación de las disposiciones del AGCS, ya que con el llamado “AGCS a la carta”¹⁹⁵ se pueden adaptar a medida las disposiciones sobre el acceso al mercado y trato nacional de los servicios públicos. Esta flexibilidad también alcanza a ciertas obligaciones condicionales de la reglamentación nacional y monopolios, lo que ha llevado a señalar que las consideraciones sobre los servicios públicos no tienen un estatus especial en el AGCS, calificando su postura más bien de indiferente en términos generales¹⁹⁶. Se afirma también que incluso las denominadas excepciones del AGCS del art. XIV conocidas como “excepciones de servicios públicos” pueden ser de hecho empleadas para perseguir otros objetivos, incluso de naturaleza proteccionista¹⁹⁷.

Sobre el efecto de los compromisos específicos de los Miembros, realizados respecto a los servicios públicos en el marco del AGCS, algunos autores reconocen que se generarían ciertos beneficios en la provisión de dichos servicios. En tanto otros apuntan sobre todo a los posibles riesgos o perjuicios que pueden causar la inclusión de dichos compromisos de liberalización, sobre todo a los PED.

Los críticos a la asunción de compromisos específicos en servicios públicos en el marco del AGCS apuntan al carácter vinculante e irreversible de los mismos y a que los compromisos podrían crear restricciones en la capacidad regulatoria de los gobiernos y especialmente hacen referencia a la inadecuada y limitada capacidad regulatoria de los PED¹⁹⁸. Tomado en cuenta estas consideraciones, muchos Miembros han excluido los servicios públicos de sus compromisos específicos¹⁹⁹, en este sentido la Unión Europea incluyó una excepción importante en sus compromisos horizontales. Esta excepción respecto al modo 3 (presencia comercial) señala que: “*En todos los Estados miembros de la CE, los servicios considerados servicios públicos (public utilities)*

International Trade in Services, World Trade Forum (World Trade forum 2006), Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 3-19; KRAJEWSKI, M., "Asserting the Right to Regulate: Domestic Regulation," South Centre Workshop on Trade in Services, 24 March 2006, Geneva, Palais des Nations, 2006.

¹⁹⁵ El AGCS adopta el sistema "a la carta" para el cumplimiento de las obligaciones, cada gobierno tiene derecho a decidir qué sectores, desea abrir al comercio internacional, y en qué medida, y a establecer restricciones a la entrada y participación extranjera.

¹⁹⁶ ARENA, "The GATS notion of public services as an instance of intergovernmental agnosticism: Comparative insights from EU supranational dialectic", *op.cit.*, p. 516.

¹⁹⁷ Artículo XIV: b del AGCS sobre señala que ninguna disposición del Acuerdo se interpretará en el sentido que impida establecer las medidas necesarias para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales. Las excepción de estas... exigen la realización de las llamadas pruebas de necesidad económica, las que pueden ser incluso ser empleadas para restringir el acceso al mercado de una manera discriminatoria *Vid.* MARCHETTI, J. A., y MAVROIDIS, P. C., "What are the Main Challenges for the GATS Framework? Don't Talk About Revolution", *European Business Organization Law Review*, vol. 5, no. 3, 2004, pp. 511-562, en pp. 519-520.

¹⁹⁸ *Vid.* KESSLER, KIM, ALEXANDER, NANCY, "Assessing the Risks in Private Provision of Essential Services", G-24 discussion Paper Series 31, Geneva, UNCTAD, 2004, p. 19-20.

¹⁹⁹ Se pueden revisar los listados de compromisos específicos de los distintos miembros en la Base de Datos de la OMC, <http://tsdb.wto.org/default.aspx>. Se puede revisar los compromisos específicos sobre acceso al mercado y tratamiento nacional, así como las excepciones a los compromisos, en una base horizontal (válido para todos los sectores) y por diferentes sectores comprometidos.

a nivel nacional o local pueden estar sujetos a monopolio público o a derechos exclusivos otorgados a empresarios privados”²⁰⁰. La UE también se reserva el derecho a otorgar subvenciones o subsidios estatales en el modo 3, añade de manera específica que: “la prestación de un servicio, o su subvención, dentro del sector público no constituye infracción del compromiso de trato nacional”²⁰¹.

Los que defienden los beneficios de los compromisos específicos en los servicios públicos apuntan sobre todo a la flexibilidad en la realización de dichos compromisos y por tanto en la posibilidad de personalizar el cumplimiento del Acuerdo. Lo que permite a los Miembros mantener el balance entre la equidad y la eficiencia, asumiendo compromisos apropiados²⁰².

Coincidimos con KULKARNI²⁰³ en que puede existir un impacto favorable marginal, derivado especialmente de la aplicación de las disposiciones generales del AGCS en los servicios públicos, sobre todo en aspectos relacionados con la buena administración pública y transparencia en la información. También creemos que pueden existir posibles beneficios en relación a tecnología, inversión y experiencia en administración. Pero sobre todo consideramos acertada la tendencia de la mayoría de estudios sectoriales²⁰⁴ que señalan la necesidad de un adecuado marco regulatorio y capacidad regulatoria, que controle los comportamientos anticompetitivos, pueda dar respuesta al interés público y en general contribuya a obtener los beneficios sociales relacionados la reducción de la pobreza. La necesidad de potenciar una capacidad regulatoria, en particular en los PED es también importante para evitar la erosión de las disposiciones del AGCS, en particular el derecho de los miembros a regular y la discrecionalidad que tienen, conforme al acuerdo, para imponer limitaciones en acceso al mercado y trato nacional.

²⁰⁰ AGCS, COMUNIDADES EUROPEAS Y SUS ESTADOS MIEMBROS - Lista de compromisos específicos, GATS/SC/31, 15 de abril de 1994, p. 2. La nota explicativa explica respecto a los servicios públicos “Existen servicios públicos en sectores como los de servicios conexos de consultores en ciencia y tecnología, servicios de investigación y desarrollo sobre ciencias sociales y humanidades, servicios de ensayos y análisis técnicos, servicios relacionados con el medio ambiente, servicios de salud, servicios de transporte y servicios auxiliares en relación con todos los medios de transporte. En estos servicios se otorgan a menudo derechos exclusivos a empresas privadas, por ejemplo mediante concesiones otorgadas por las autoridades públicas con sujeción a determinadas obligaciones. Como también existen a menudo servicios públicos a nivel descentralizado, no resulta práctica la formulación de listas detalladas y exhaustivas por sectores”.

²⁰¹ AGCS, COMUNIDADES EUROPEAS Y SUS ESTADOS MIEMBROS - Lista de compromisos específicos, *op. cit.*, p. 5.; FRITZ, T. y FUCHS, P., "Las negociaciones del AGCS (GATS) en la Organización Mundial del Comercio (OMC) – Un desafío para la sociedad civil internacional", Heinrich Böll Stiftung, Berlin, 2003.

²⁰² CHANDA, R., "Social Services and The GATS: Key Issues and Concerns", *op. cit.*; ADLUNG, R. "Public Services and the GATS", *op. cit.*

²⁰³ KULKARNI, P., "Impact of the GATS on Basic Social Services Redux", *Journal of World Trade*, vol. 43, 2009, pp. 245–283 *op.cit.*; KIRKPATRICK, C. y PARKER, D. "Domestic Regulation and the WTO: The Case of Water Services in Developing Countries", *op. cit.*

²⁰⁴ KIRKPATRICK, C. y PARKER, D., "Domestic Regulation and the WTO: The Case of Water Services in Developing Countries", *The World Economy*, vol. 28, 2005, pp. 1491-1508 *op.cit.*; MITLIN, D., "GATS and water services: The implications for low-income households in the South", *Progress in Development Studies*, vol. 8, no. 1, 2008, pp. 31-44; LARSEN, K., MARTIN, J. P. y MORRIS, R., "Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues", *The World Economy*, vol. 25, 2002, pp. 849-868.

3. LAS DISCIPLINAS DE REGULACIÓN NACIONAL DEL AGCS VINCULADAS CON EL DESARROLLO HUMANO

Respetando el derecho de los Miembros a regular en conformidad con sus objetivos de política pública, el AGCS establece un marco de disciplinas específicas para asegurar que las regulaciones de servicios sean administrados de manera razonable, objetiva e imparcial y no constituyan obstáculos innecesarios al comercio²⁰⁵. Pasamos ahora a analizar la relevancia de las disposiciones del Art. VI del AGCS y de las negociaciones orientadas a formular nuevas disciplinas relacionadas con la buena regulación nacional de los servicios, dentro del marco multilateral del comercio.

Las disposiciones vinculadas directamente con la regulación nacional del Art VI y en particular el mandato de negociación del Art VI:4 tienen especial relación con la política regulatoria del sector servicios y en particular con estándares generales de una regulación eficiente, que pueda incidir en el desarrollo humano. La regulación eficiente es frecuentemente una condición de la efectiva liberalización del comercio²⁰⁶. Se ha reconocido que la regulación nacional puede ser la próxima frontera de proteccionismo, en tanto los aranceles y otras formas más tradicionales de protección han sido reducidos²⁰⁷. En este sentido, el AGCS pretende minimizar los efectos restrictivos al comercio de servicios causados por las barreras regulatorias²⁰⁸.

Con este objetivo, el AGCS contiene disposiciones que buscan alcanzar una buena regulación o buena gobernanza regulatoria, mediante disciplinas de transparencia procesal y regulatoria, así como reglas sobre buena administración y debido proceso; e incluso requiriendo en ciertos casos la proporcionalidad o necesidad de la medida regulatoria²⁰⁹. Estas disposiciones están contenidas

²⁰⁵ Ver los diferentes apartados del Art VI del AGCS, relacionados con la regulación nacional. En castellano la traducción oficial del AGCS hace referencia a "reglamentación nacional". Para un estudio detallado de las disposiciones del Art. VI. *Vid.* DELIMATSI, P., "Due Process and "good" Regulation Embedded in the GATS Disciplining Regulatory Behaviour in Services Through Article VI of the GATS", *Journal of International Economic Law*, vol. 10, no. 1, 2007, pp. 13-50; KRAJEWSKI, M., "Article VI GATS", en WOLFRUM, R., STOLL, P.T., et al. (eds.), *WTO -Trade in Services, Max Planck Commentaries on World Trade Law*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2008, pp. 165-196.

²⁰⁶ MATTOO, A. y MISHRA, D., "Foreign Professionals in the United States: Regulatory Impediments to Trade", *op. cit.*; KOX, H. y NORDÅS, H. K., "Services trade and domestic regulation", *OECD Trade Policy Working Paper No 49*, TD/TC/WP(2006)20/FINAL, 14-Feb-2007.

²⁰⁷ TRACHTMAN, J. P., "Regulatory Jurisdiction and the WTO", *Journal of International Economic Law*, vol. 10, no. 3, 2007, pp. 631-651 en pp. 632-633.

²⁰⁸ MATSUSHITA, M., SCHOENBAUM, T. J. y MAVROIDIS, P. C., "Trade in Services (capítulo16)" *The World Trade Organization: law, practice, and policy*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 601-696 en p. 604.

²⁰⁹ *Vid.* entre otros, MATTOO, A. y SAUVÉ, P., "Domestic Regulation and Trade in Services: Key Issues", en MATTOO, A. y SAUVÉ, P. (eds.), *Domestic Regulation and Service Trade Liberalization*, Washington, DC, World Bank y Oxford University Press, 2003, pp. 1-6; DELIMATSI, "Due Process and "good" Regulation Embedded in the GATS Disciplining Regulatory Behaviour in Services Through Article VI of the GATS", *op. cit.*, p.15 ss.; KRAJEWSKI, M. "Article VI GATS", *op. cit.*; WOUTERS y COPPENS, "GATS and domestic regulation: Balancing the right to regulate and trade liberalization", DELIMATSI, P., "Article

esencialmente en el Art. VI sobre reglamentación nacional y de manera menos específica en el Art. III sobre transparencia. A pesar de su importancia y contradictoriamente, esta disposición es provisional en naturaleza y débil en su contenido, ya que muchas de sus disposiciones tienen el carácter de “mejor esfuerzo”²¹⁰. El artículo VI es también un punto clave en el debate sobre la necesidad de encontrar un equilibrio entre la soberanía regulatoria y la liberalización del AGCS. El Órgano de Solución de Diferencias de la OMC ha reafirmado que la libertad reguladora en el comercio de servicios tiene como límite que dichas regulaciones sean compatibles con los principios y normas del AGCS²¹¹.

Respecto a las negociaciones sobre las nuevas disciplinas de reglamentación nacional de servicios, el párrafo 4 del artículo VI del AGCS contiene el mandato para elaborar las disciplinas necesarias con el fin de garantizar que las medidas relativas a las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud (profesionales o académicos), normas técnicas y prescripciones en materia de licencias no constituyan obstáculos innecesarios al comercio de servicios²¹². A fin de valorar los aspectos positivos de las futuras disciplinas en los PED, se debe considerar que las barreras regulatorias impuestas por los PD afectan el acceso de los proveedores de servicios de los PED a mercados extranjeros. Además, las disciplinas pueden ayudar a los intereses exportadores de los PED, particularmente en modo 4 sobre servicios que involucran la presencia de personas físicas (servicios profesionales)²¹³. Finalmente, las disciplinas de reglamentación nacional pueden también jugar un rol importante en fomentar las reformas regulatorias que necesitan y consolidar o crear disciplinas nacionales más eficientes.

Por otro lado, en recientes estudios se ha resaltado la relación entre las dificultades de la liberalización del comercio de servicios con los cambios regulatorios, y la importancia de mantener espacios de política amplios, para establecer nuevas regulaciones en caso de ser necesario²¹⁴. Además se ha

III GATS: Transparency”, en WOLFRUM, R., STOLL, P.-T., et al. (eds.), *Max Planck Commentaries on World Trade Law, WTO-Trade in Services*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2008, pp. 92-107.

²¹⁰ Mattoo señala que la razón de su debilidad y naturaleza provisional se debe a la dificultad de desarrollar las disciplinas multilaterales en este área sin parecer que se interfiere en la soberanía nacional y se limita indebidamente la libertad regulatoria. *Vid.* MATTOO, A., “Developing Countries in the New Round of GATS Negotiations: Towards a Pro-Active Role”, *The World Economy*, vol. 23, 2000, pp. 471-489, en pp. 483-484.

²¹¹ Ver OMC, OSD Informe del Grupo Especial, *EEUU - Juegos de Azar y en referencia a los parámetros del artículo VI*. Estados Unidos - Medidas que Afectan al Suministro Transfronterizo de Servicios de Juegos de Azar y Apuestas, WT/DS285/R, 10 de noviembre de 2004.

²¹² OMC, CONSEJO DEL COMERCIO DE SERVICIOS, “Párrafo 4 del artículo IV del AGCS: Disciplinas en materia de reglamentación nacional para todos los servicios” *Nota de la Secretaría*, S/C/W/96, pp.12,

²¹³ WHALLEY, J., “Assessing the Benefits to Developing Countries of Liberalisation in Services Trade”, *The World Economy*, vol. 27, 2004, pp. 1223-1253; CEPAL, “El comercio de servicios en los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI): Evaluación cuantitativa y normativa.”, LC/L.2874, 10 de marzo, Santiago de Chile, 2008.

²¹⁴ CEPAL, “El comercio de servicios en los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI): Evaluación cuantitativa y normativa.”, *op. cit.*, p. 29; MULDER, N., SAÉNZ, S., DE CAMINO, C. et al., “Trade in Services in Latin America and the

resaltado la importancia de salvaguardar la autonomía regulatoria de los países, tomando en cuenta que los sistemas regulatorios y capacidades son en muchos casos ineficientes y requieren establecer políticas regulatorias específicas. En este sentido, varios de los Miembros consideran que el resguardo de su derecho a regular en las prescripciones y procedimientos sobre licencias y títulos de aptitud y las normas técnicas es un punto central y sensible de sus políticas nacionales, y se han mostrado reticentes a las limitaciones que podrían causar las disciplinas en la capacidad de los gobiernos de regular el sector de los servicios²¹⁵.

Los PED, en particular, a la hora de realizar nuevos compromisos necesitan estar seguros de la previsibilidad de las consecuencias de estos compromisos, y que se logre un equilibrio entre el acceso a los mercados y la autonomía regulatoria. Consecuentemente algunos de los PED se han mostrado preocupados en particular sobre la inclusión de una prueba sobre la necesidad de las medidas regulatorias. Algunos consideran también que la creación de nuevas disciplinas de reglamentación nacional conforme al mandato del artículo VI: 4 podría tener un efecto negativo sobre la voluntad de los Miembros para realizar nuevos compromisos específicos en el sector de los servicios.

Los Miembros en este sentido reconocen en las negociaciones que si bien las nuevas disciplinas no se ocupan de la sustancia de la reglamentación, éstas se deben formular en respuesta a los distintos entornos jurídicos, económicos, políticos, sociales de cada Miembro²¹⁶. Para resolver estas cuestiones, tanto los Miembros como la doctrina vienen elaborando y debatiendo criterios para lograr un equilibrio en el desarrollo de las disciplinas²¹⁷.

Adicional al problema de la intromisión en la soberanía reguladora y de la búsqueda del equilibrio aparecen otras cuestiones colaterales que se relacionan con la reglamentación nacional del comercio de servicios en el AGCS y que afectan a los PED. Entre estas cuestiones figuran la general falta de claridad de las disposiciones del AGCS y la necesidad de una mayor atención a la cooperación en la reforma regulatoria y por tanto en la capacidad de las instituciones.

Caribbean: An Analysis of Recent Trends", *Serie Comercio Internacional*, CEPAL, Division of International Trade and Integration, Diciembre 2007, Santiago de Chile, 2007.

²¹⁵ DELIMATSI, P., "Necessity, Transparency and Regulatory Diversity in Trade in Services. An analysis of Article VI of the GATS" (PhD, Université de Neuchâtel, 2006) pp. 222.; OECD, "GATS: The Case for Open Services Markets Complete Edition," in *OECD General Economics & Future Studies* 2002; SAUVÉ, P., *Trade rules behind borders: essays in services, investment and the new trade agenda*, London, Cameron May, 2003, pp.122.

²¹⁶ OMC, Comunicación de Suiza y México, *Propuesta de disciplinas sobre las normas técnicas en materia de servicios*, S/WPDR/W/32/Rev.1, de 27 de octubre de 2005, párr. 2.

²¹⁷ Vid. los documentos oficiales sobre negociaciones del Grupo de Trabajo sobre Reglamentación Nacional del AGCS, accesibles desde la página web de la OMC www.wto.org. Vid. entre otros TRACHTMAN, J. P., *The international economic law revolution and the right to regulate*, London, Cameron May, 2006 p. 281; NICOLAÏDIS, K. y TRACHTMAN, J. P., "From Policed Regulation to Managed Recognition in GATS", en SAUVÉ, P., Stern, R. (ed.), *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization*, Washington, DC., 2000, pp. 241-283; SAUVÉ, P., *Trade rules behind borders: essays in services, investment and the new trade agenda*; WOUNTERS, J. y COPPENS, D., "Domestic Regulation within the Frameworks of GATS", Institute for International Law, K.U. Leuven, Working Paper Nro. 93, May 2006, Leuven, 2006

Respecto a la participación de los PED en las negociaciones del Grupo de Trabajo sobre Reglamentación Nacional del AGCS (GTRN), muchos PED han participado activamente de las negociaciones. Los intereses y estrategias de los PED son diversos y no responden a un simple enfoque norte-sur. Las posiciones varían dependiendo de los conocimientos técnicos, capacidades regulatorias y enfoques de los reguladores internos. No obstante, se distinguen en general dos enfoques distintos: un grupo de PED busca desarrollar disciplinas fuertes que incluyan una prueba explícita de necesidad, mientras otros países apuntan hacia la obtención de disciplinas más débiles para defender su derecho a regular²¹⁸.

El proyecto sobre las nuevas disciplinas más reciente elaborado por el presidente del GTRN es el de marzo del 2009²¹⁹, sin embargo el 14 de marzo del 2010 se ha creado un nuevo texto anotado²²⁰. Este documento muestra las divergencias que aun existen entre los Miembros en el contenido de las disciplinas y pretende ser una base para avanzar en la definición del texto final que se sigue debatiendo en el marco de las negociaciones de la Ronda de Doha. El proyecto de las disciplinas del 2009 representa, en general, un buen balance sobre las posiciones de los negociadores. El borrador contiene disciplinas horizontales que ofrecen una alta flexibilidad y un nivel bajo de ambiciones. El enfoque adoptado es amplio y abstracto en muchos aspectos, por lo que varias de sus provisiones tendrían que ser interpretadas caso por caso en el contexto de procesos de solución de diferencias.

Muchas provisiones tienen la forma de cláusulas de mejor esfuerzo (*best endeavour clauses*), y disciplinas que se consideraban muy relevantes para los defensores de disciplinas fuertes se han descartado. Es el caso de la “prueba de necesidad” de la medida²²¹. Respecto a los procedimientos de titulación y licencias, se han incluido disciplinas sustanciales y detalladas, muchas de ellas

²¹⁸ Vid. Propuestas de: Brasil, Filipinas and Indonesia, sobre todos los elementos de las disciplinas, JOB(06)/133, 2 de mayo de 2006; Propuesta de Chile, India, México, Pakistán, Perú, Tailandia y Bolivia, *Propuesta relativa a las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud*, JOB(06)/160, de 30 de mayo de 2006; Propuesta del Grupo ACP, *Principios favorables al desarrollo en las negociaciones relativas al párrafo 4 del artículo VI del AGCS*, JOB(06)/136/Rev.1, de 19 de junio de 2006; Propuesta del Grupo Africano, *sobre varios aspectos del Art VI, de 2 de mayo de 2006*. Economías Pequeñas y vulnerables, (Antigua y Barbuda, Barbados, Cuba, Dominica, El Salvador, Fiji, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, Mauricio, Mongolia, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago), *Preocupaciones relacionadas con el comercio de las economías pequeñas y vulnerables en el Grupo de Trabajo sobre la Reglamentación Nacional*, JOB(06)/66/ Rev.1, de 2 de mayo de 2006, JOB(06)/66/Rev.2, de 10 de julio de 2006.

²¹⁹ OMC, GTRN, Proyecto -Disciplinas sobre la Reglamentación Nacional de conformidad con el párrafo 4 del artículo VI del AGCS, Segunda Revisión, Nota informal del Presidente, de 20 de marzo del 2009 – documento de sala. Sección X : Desarrollo, párr. 42 ss.

²²⁰ WTO, WPDR, The Annotated Text - Informal Note by the Chairperson of the Working Party on Domestic Regulation: Disciplines on Domestic Regulation Pursuant to General Agreement on Trade in Services (GATS) Article VI:4, documento de sala, 14 March 2010. Está basado en las negociaciones realizadas en el por el grupo de trabajo entre junio del 2009 y febrero del 2010.

²²¹ DELIMATSIS, P., "Determining the Necessity of Domestic Regulations in Services: The Best is Yet to Come", *European Journal of International Law*, vol. 19, no. 2, 2008, pp. 365-408
ADLUNG, R., "Service Liberalization from a WTO/GATS perspective: in search of volunteers", *Staff working Paper*, Economic Research and Statistics Division of the WTO, Geneva, 2009.

cláusulas de mejor esfuerzo. En requerimientos de cualificación se ha establecido un mecanismo para la evaluación de titulaciones extranjeras. Las disciplinas sobre los procedimientos de titulación y licencias y estándares técnicos son mínimas, reflejando el punto de vista de la mayoría de los Miembros. Respecto a las disciplinas sobre transparencia se generó un intenso debate²²², que se enfocó en la posibilidad de añadir disciplinas a las provisiones generales existentes sobre transparencia del Art. III y Art. IV. El proyecto final ha desarrollado disciplinas detalladas en transparencia que garantizan y agilizan la aplicación de procedimientos transparentes²²³.

En el GTRN existieron varias propuestas sobre el tratamiento especial y diferenciado y provisiones específicas pro-desarrollo, algunas de las cuales se incluyeron al borrador de las disciplinas. Los PED en general están a favor del lenguaje del proyecto del 2009²²⁴, pero han señalado que no todas las propuestas han sido incluidas.

Algunos PED afirman que no se han asegurado que los objetivos de desarrollo sean centrales en cada uno de los subtítulos de las disciplinas, ya que se ha relegado la parte de desarrollo únicamente a una sección específica. Desde el punto de vista de ciertos países desarrollados en cambio, algunas de las disciplinas incluidas sobre desarrollo son más de lo que algunos están dispuestos a ofrecer, en particular lo relacionado con las disciplinas obligatorias en asistencia técnica.

Prevalece, en todo caso, una preocupación sobre la adopción de unas disciplinas de reglamentación nacional que demande que las consideraciones comerciales prevalezcan sobre otros objetivos legítimos de política. Esto podría restringir la capacidad de los estados a regular sus actividades de servicios²²⁵, mientras existe también incertidumbre por la interpretación que pueda hacer el OSD sobre las medidas de reglamentación nacional, a la luz de los compromisos específicos en el AGCS y su efecto en la autonomía de los Estados.

4. CONSIDERACIONES FINALES

²²² Los miembros consideraban que era un aspecto sensible ya que se aplica a todos los sectores de servicios, Ver. GTRN, *Informe de la reunión del 22 de junio del 2005*, S/WPDR/M/30, 6 de setiembre del 2005, párr. 40 ss.

²²³ Se requiere que los Miembros publiquen o hagan disponible de otra forma la información detallada sobre las medidas cubiertas por el art VI:4. Se prevé extender a cualquier proveedor de servicios el uso de puntos de contacto o información. Se hace referencia a la publicación previa de leyes y reglamentaciones así como a la transparencia en la aplicación y administración de las medidas de reglamentación, lo que responde a criterios de debido proceso. También se ha considerado la inclusión de un punto de información, y el cumplimiento de un tiempo razonable para procesar una solicitud.

²²⁴ OMC, GTRN, Proyecto -Disciplinas sobre la Reglamentación Nacional de conformidad con el párrafo 4 del artículo VI del AGCS, *op. cit.*

²²⁵ ABUGATTAS MAJLUF, L., "Domestic Regulation and the GATS: challenges for developing countries", UNCTAD, Geneva, 2006, pp.1-2.

Una observación fina de esta contribución es que el marco del AGCS y la agenda de liberalización del comercio internacional de servicios pueden ser beneficiosos en la búsqueda de un desarrollo humano si se toman en cuenta los elementos constitutivos del desarrollo humano.

Los compromisos de liberalización del comercio internacional de servicios en el AGCS deberían, en general, ser mayores y más profundos, pero para ello se debe tomarse en consideración las prioridades y particularidades individuales de los Miembros que realicen dichos compromisos, en particular en los servicios públicos.

Todos los Miembros de la OMC y en particular los países en desarrollo deben tener clara su situación y perspectivas en relación al desarrollo humano. Se deben considerar también las implicancias de los compromisos, no solamente en las políticas comerciales sino también en sus políticas de desarrollo en general.

Se debe tomar también en cuenta la interrelación que existe entre el comercio internacional de servicios y el desarrollo humano, en particular en sectores vinculados con los servicios básicos como salud, educación, agua entre otros. El crecimiento generado por el comercio internacional de servicios debería ser orientado a mejorar el suministro de los servicios públicos y en general a contribuir a la esperada reducción de la pobreza.

Es prioritario enfatizar en la creación y mejora de políticas regulatorias nacionales adecuadas en el sector de los servicios que orienten el balance entre las prioridades de políticas públicas y la liberalización del comercio internacional de servicios. Para ello es necesario dar prioridad al establecimiento de las disciplinas multilaterales relacionadas con la regulación eficiente y una buena gobernanza regulatoria en el sector de los servicios.

Tomando en cuenta las posiciones críticas y a favor de la liberalización del comercio de servicios, se puede decir que la integración y el comercio internacional pueden constituir un motor del crecimiento y generar oportunidades para incrementar el desarrollo humano, siempre y cuando se tomen en cuenta las especificidades de los países, se realicen políticas nacionales complementarias y se crean las condiciones necesarias para aprovechar los beneficios del comercio.

Cabe recordar que según el PNUD, *“los países pueden integrarse a la economía mundial de muchas formas y con distintas estrategias y que no todas ellas exigen la liberalización total del comercio; esto permite dejar espacio para adoptar políticas nacionales públicas y sectoriales más específicas”*²²⁶.

5. BIBLIOGRAFÍA

²²⁶ ONU y PNUD, "Informe sobre el Desarrollo Humano 2010, La verdadera riqueza de las naciones: Caminos para el Desarrollo Humano", Capítulo 6. El programa después del 2010, p. 118.

ABUGATTAS MAJLUF, L., "Domestic Regulation and the GATS: challenges for developing countries", UNCTAD, Geneva, 2006, pp. 23.

ADLUNG, R., "Public Services and the GATS", *Journal of International Economic Law*, vol. 9, no. 2, 2006, pp. 455-485.

ADLUNG, R., "Service Liberalization from a WTO/GATS perspective: in search of volunteers", *Staff working Paper*, Economic Research and Statistics Division of the WTO, Geneva, 2009, pp. 24.

ARENA, A., "The GATS notion of public services as an instance of intergovernmental agnosticism: Comparative insights from EU supranational dialectic", *Journal of World Trade*, vol. 45, no. 3, 2011, pp. 489-528.

BUTKEVICIENE, J., "Movement of Natural Persons under GATS", en UNCTAD (ed.), *Positive Agenda and Future Trade Negotiations: Issues for future trade negotiations*, New York, Geneva, United Nations, 2000, pp. 193-203.

CEPAL, "El comercio de servicios en los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI): Evaluación cuantitativa y normativa.", LC/L.2874, 10 de marzo, Santiago de Chile, 2008, pp. 48.

CHANDA, R., "Mobility of Less-Skilled Workers under Bilateral Agreements: Lessons for the GATS", *Journal of World Trade*, vol. 43, no. 3, 2009, pp. 479-506.

CHANDA, R., "Social Services and the GATS: Key Issues and Concerns", *World Development*, vol. 31, no. 12, 2003, pp. 1997-2011.

DELIMATIS, P., "Article III GATS: Transparency", en WOLFRUM, R., STOLL, P.-T. y FEINÄUGLE, C. (eds.), *Max Planck Commentaries on World Trade Law, WTO-Trade in Services*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2008, pp. 92-107.

DELIMATIS, P., "Determining the Necessity of Domestic Regulations in Services: The Best is Yet to Come", *European Journal of International Law*, vol. 19, no. 2, 2008, pp. 365-408.

DELIMATIS, P., "Due Process and "Good" Regulation Embedded in the GATS - Disciplining Regulatory Behaviour in Services Through Article VI of the GATS", *Journal of International Economic Law*, vol. 10, no. 1, 2007, pp. 13-50.

DELIMATIS, P., *International Trade in Services and Domestic Regulations Necessity, Transparency, and Regulatory Diversity*, *International Economic Law Series*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

FRITZ, T. y FUCHS, P., "Las negociaciones del AGCS (GATS) en la Organización Mundial del Comercio (OMC) – Un desafío para la sociedad civil internacional", Heinrich Böll Stiftung, Berlin, 2003, pp. 22.

KARMAKAR, S., "Services Trade Liberalisation and Domestic Regulations: The Developing Country Conundrum", *Global Economy Journal*, vol. 7, no. 1, 2007, pp. 44.

KESSLER, KIM, ALEXANDER, NANCY, "Assessing the Risks in Private Provision of Essential Services", G-24 Discussion Paper Series 31, Geneva, UNCTAD; 2004, pp.26

KIRKPATRICK, C. y PARKER, D., "Domestic Regulation and the WTO: The Case of Water Services in Developing Countries", *The World Economy*, vol. 28, 2005, pp. 1491-1508.

KOX, H. y NORDÅS, H. K., "Services trade and domestic regulation", *OECD Trade Policy Working Paper No 49*, TD/TC/WP(2006)20/FINAL, 14 February, 2007, pp. 54.

KRAJEWSKI, M., "Article VI GATS", en WOLFRUM, R., STOLL, P.T. y FEINÄUGLE, C. (eds.), *WTO -Trade in Services, Max Planck Commentaries on World Trade Law*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2008, pp. 165-196.

KRAJEWSKI, M., "Asserting the Right to Regulate: Domestic Regulation", Contribution Outline, Panel Discussion, South Centre Workshop on Trade in Services, 24 March, Geneva, Palais des Nations, 2006, pp.3

KRAJEWSKI, M., "Public Services and Trade Liberalization: Mapping the Legal Framework", *Journal of International Economic Law*, vol. 6, 2003, pp. 341-367.

KULKARNI, P., "Impact of the GATS on Basic Social Services Redux", *Journal of World Trade*, vol. 43, 2009, pp. 245-283.

LARSEN, K., MARTIN, J. P. y MORRIS, R., "Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues", *The World Economy*, vol. 25, 2002, pp. 849-868.

LEROUX, E. H., "What is a "Service Supplied in the Exercise of Governmental Authority" Under Article I:3(b) and (c) of the General Agreement on Trade in Services?", *Journal of World Trade* vol. 40, no. 3, 2006, pp. 345-385.

MARCHETTI, J. A., AND PETROS C. MAVROIDIS, "What are the Main Challenges for the GATS Framework? Don't Talk About Revolution", *European Business Organization Law Review*, vol. 5, no. 3, 2004, pp. 511-562.

MATSUSHITA, M., SCHOENBAUM, T. J. y MAVROIDIS, P. C., "Trade in Services (capítulo16)", *The World Trade Organization: law, practice, and policy*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 601-696.

MATTOO, A. y MISHRA, D., "Foreign Professionals in the United States: Regulatory Impediments to Trade", *Journal of International Economic Law*, vol. 12, no. 2, 2009, pp. 435-456.

MATTOO, A. y SAUVÉ, P., "Domestic Regulation and Trade in Services: Key Issues", en MATTOO, A. y SAUVÉ, P. (eds.), *Domestic Regulation and Service Trade Liberalization*, Washington, DC, World Bank y Oxford University Press, 2003, pp. 6.

MATTOO, A., "Developing Countries in the New Round of GATS Negotiations: Towards a Pro-Active Role", *The World Economy*, vol. 23, 2000, pp. 471-489.

MITLIN, D., "GATS and water services: The implications for low-income households in the South", *Progress in Development Studies*, vol. 8, no. 1, 2008, pp. 31-44.

MULDER, N., SAÉNZ, S., DE CAMINO, C. y FINOT, A., "Trade in Services in Latin America and the Caribbean: An Analysis of Recent Trends", *Serie Comercio Internacional*, CEPAL, Division of International Trade and Integration, Diciembre, Santiago de Chile, 2007, pp. 55.

NICOLAÏDIS, K. y TRACHTMAN, J. P., "From Policed Regulation to Managed Recognition in GATS", en SAUVÉ, P., STERN, R. (eds.), *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization*, Washington, DC., 2000, pp. 241-283.

OECD, "GATS: The Case for Open Services Markets Complete Edition", en *OECD General Economics & Future Studies*, 2002, pp. 93

ONU y PNUD, "Informe sobre el Desarrollo Humano 2010, La verdadera riqueza de las naciones: Caminos para el Desarrollo Humano". Naciones Unidas, Nueva York, 2010.

ONU y PNUD, *Informe sobre el desarrollo Humano, La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, Madrid, Barcelona, México, Ediciones Mundi-Prensa, 2005.

PANIZZON, M. y POHL, N., "Testing regulatory autonomy, disciplining trade relief and regulating variable peripheries: can a cosmopolitan GATS do it all?", en PANIZZÓN, M., POHL, N. y SAUVÉ, P. (eds.), *GATS and the Regulation of International Trade in Services, World Trade Forum (World Trade forum 2006)*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 3-19.

PARIKH, A. Z. S., "An Indian Perspective of Legal Services under GATS", en R.K. DIXIT, C. J. (ed.), *Dynamics of International Law in the New Millennium*, New Delhi, Indian Society of International Law, 2004, pp. 284-301.

SAUVÉ, P., "Been there, not yet done that: lessons and challenges in services trade", en PANIZZÓN, M., POHL, N. y SAUVÉ, P. (eds.), *GATS and the Regulation of International Trade in Services, (World Trade Forum 2006)*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 599-631.

SAUVÉ, P., *Trade rules behind borders: essays in services, investment and the new trade agenda*, Cameron May, London, 2003.

TRACHTMAN, J. P., "Regulatory Jurisdiction and the WTO", *Journal of International Economic Law*, vol. 10, no. 3, 2007, pp. 631-651.

TRACHTMAN, J. P., *The international economic law revolution and the right to regulate*, Cameron May, London, 2006.

UNCTAD, JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO y COMISIÓN DE COMERCIO Y DESARROLLO, "Examen de la evolución del sistema de comercio internacional y mejora de su contribución al desarrollo y la recuperación económica, Nota de la secretaría de la UNCTAD", *Reunión multianual de expertos sobre servicios, desarrollo y comercio: la dimensión reguladora e institucional del 6 a 8 de abril de 2011*, TD/B/C.I/15, 28 de marzo de 2011, Ginebra, 2011, pp. 28.

UNCTAD, JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO y COMISIÓN DEL COMERCIO DE BIENES Y SERVICIOS Y DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS, "Acceso Universal a los Servicios, Nota de la secretaría de la UNCTAD", *Reunión de Expertos sobre el acceso universal a los servicios*, TD/B/COM.1/EM.30/2, 18 de setiembre, 2006, pp. 22.

UNCTAD, JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO y COMISIÓN DEL COMERCIO DE BIENES Y SERVICIOS Y DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS, "El comercio de servicios y sus repercusiones en el desarrollo", *11º período de sesiones, 19 a 23 de marzo de 2007*, TD/B/COM.1/85, 2 de febrero del 2007, Ginebra, 2007, pp. 24.

UNCTAD, JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO y COMISIÓN DEL COMERCIO DE BIENES Y SERVICIOS Y DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS, "El

comercio de servicios y sus repercusiones en el desarrollo", *Noveno período de sesiones. del 14 a 18 de marzo de 2005*, TD/B/COM.1/71, 20 de enero 2005, Ginebra, 2005, pp. 29.

UNITED NATION, OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, "Liberalization of trade in services and human right", Report of the High Commissioner for Human Right, Doc. E/CE/.4/Sub.2/2002/9, Geneva, United Nations, 2002 p. 20.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, "Trade and Human Development: A Practical Guide to Mainstreaming Trade", UNDP, July, Geneva, NATIONS, U., 2011, pp. 146.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, GAY, D., MBONDE, A. y RIVA, M., *Aid for Trade and human development: a guide to conducting Aid for Trade needs assessment exercises*, Geneva, United Nations publication, 2008.

WHALLEY, J., "Assessing the Benefits to Developing Countries of Liberalisation in Services Trade", *The World Economy*, vol. 27, 2004, pp. 1223-1253.

WINTERS, A., "The Economic Implications of Liberalizing Mode 4 Trade", en MATTOO, A. Y. y CARZANIGA, A. (eds.), *Moving People to Deliver Services*, Nueva York y Washington D.C. Oxford University Press y World Bank, 2003, pp.59-92.

WINTERS, A., "The Temporary Movement of Workers to Provide Services (GATS Mode 4)", en MATTOO, A., STERN, R. y ZANINI, G. (eds.), *A Handbook of international trade in services*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 481-539.

WINTERS, A., "Developing country proposals for the liberalization of movements of natural service suppliers", en PETERSMANN, E.-U. (ed.), *Reforming the World Trading System. Legitimacy, efficiency and democratic governance*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 146-165.

WOUTERS, J. y COPPENS, D., "Domestic Regulation within the Frameworks of GATS", Institute for International Law, K.U. Leuven, Working Paper Nro 93, May 2006, Leuven, 2006, pp. 56.

WOUTERS, J. y COPPENS, D., "GATS and domestic regulation: Balancing the right to regulate and trade liberalization", en ALEXANDER, K. y ANDENAS, M. (eds.), *The World Trade Organization and trade in services*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden; Boston, 2008, pp. 207-263.

Documentos de la Organización Mundial del Comercio

OMC, "Lista de clasificación sectorial de los servicios", MTN.GNS/W/120, 10 de julio, 1991.

OMC, AGCS, COMUNIDADES EUROPEAS Y SUS ESTADOS MIEMBROS - Lista de compromisos específicos, GATS/SC/31, de 15 de abril de 1994.

OMC, Comunicación de Suiza y México, *Propuesta de disciplinas sobre las normas técnicas en materia de servicios*, S/WPDR/W/32/Rev.1, de 27 de octubre de 2005.

OMC, CONSEJO DEL COMERCIO DE SERVICIOS, "Directrices y procedimientos para las negociaciones sobre el comercio de servicios", *reuniones extraordinarias, el 28 de marzo de 2001*, S/L/93, 29 de marzo, 2001.

OMC, CONSEJO DEL COMERCIO DE SERVICIOS, "Párrafo 4 del artículo IV del AGCS: Disciplinas en materia de reglamentación nacional para todos los servicios", *Nota de la Secretaría*, S/C/W/96, 1 de marzo de 1999.

OMC, GTRN, *Informe de la reunión del 22 de junio del 2005*, S/WPDR/M/30, 6 de setiembre del 2005.

OMC, GTRN, Proyecto -Disciplinas sobre la Reglamentación Nacional de conformidad con el párrafo 4 del artículo VI del AGCS, Segunda Revisión, Nota informal del Presidente, de 20 de marzo del 2009 – documento de sala. Sección X: Desarrollo.

OMC, OSD, Informe del Grupo Especial, *EEUU - Juegos de Azar y en referencia a los parámetros del artículo VI*. Estados Unidos - Medidas que Afectan al Suministro Transfronterizo de Servicios de Juegos de Azar y Apuestas, WT/DS285/R, 10 de noviembre de 2004

OMC, OSD, Informe del Grupo Especial *Japon –Bebidas alcoholicas*, Japón – Impuestos sobre las bebidas alcohólicas, WT/DS8/R, 11 de julio de 1996.

OMC, Propuesta de Chile, India, México, Pakistán, Perú, Tailandia y Bolivia, *Propuesta relativa a las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud*, JOB(06)/160, de 30 de mayo de 2006.

OMC, Propuesta del Grupo ACP, *Principios favorables al desarrollo en las negociaciones relativas al párrafo 4 del artículo VI del AGCS*, JOB(06)/136/Rev.1, de 19 de junio de 2006.

OMC, Propuesta del Grupo Africano, *sobre varios aspectos del Art VI, de 2 de mayo de 2006*. Economías Pequeñas y vulnerables, *Preocupaciones relacionadas con el comercio de las economías pequeñas y vulnerables en el Grupo de Trabajo sobre la Reglamentación Nacional*, JOB(06)/66/ Rev.1, de 2 de mayo de 2006, JOB(06)/66/Rev.2, de 10 de julio de 2006.

OMC, Propuestas de: Brasil, Filipinas and Indonesia, sobre todos los elementos de las disciplinas, JOB(06)/133, 2 de mayo de 2006.

WTO, WPDR, The Annotated Text - Informal Note by the Chairperson of the Working Party on Domestic Regulation: Disciplines on Domestic Regulation Pursuant to General Agreement on Trade in Services (GATS) Article VI:4, 14 March 2010 (documento de sala).

V. LOS PLANOS UNIVERSAL Y REGIONAL EUROPEO EN MATERIA DE COMERCIO Y DESARROLLO: UNCTAD Y LOS NUEVOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE LA UE CON LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO

Prof.Dr.Dr. José Escribano Úbeda-Portugués
Universidad Carlos III de Madrid

1. EL DERECHO AL DESARROLLO COMO DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL

El Derecho al Desarrollo podemos enmarcarlo en el ámbito de los Derechos Humanos de reciente aparición a nivel internacional allá por la década de los años setenta del siglo XX. Junto con el derecho a la paz, al medio ambiente, etc., configuran los Derechos Humanos de tercera generación o derechos de la solidaridad. Incluso en la Declaración Mundial de Viena sobre Derechos Humanos de 1993 se consideró el Derecho al Desarrollo como un Derecho Humano Fundamental.

Partiendo de tales premisas, abordaremos los esfuerzos de la Comunidad Internacional a partir de los planos universal y regional europeo para contribuir a implementar tal derecho fundamental como es el Derecho al Desarrollo, a través de las acciones y medidas tomadas por la UNCTAD y a nivel regional europeo, a través de los Acuerdos de Asociación de la UE con los Países en Vías de Desarrollo.

2. FUNCIONES Y RETOS DE LA UNCTAD EN EL SIGLO XXI EN MATERIA DE COMERCIO Y DESARROLLO

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (*United Nations Conference on Trade and Development*) fue creada en el año 1964.

UNCTAD tiene 3 funciones relevantes en materia de comercio y desarrollo, a saber:

1. Es Foro mundial de conversaciones y cooperación intergubernamental;
2. Persigue la realización de investigaciones en materia de Comercio y desarrollo.

3. Ofrece asistencia técnica a los Países en Vías de Desarrollo.

Funciones de la secretaría general de la UNCTAD

- a. Colabora con los gobiernos de los Estados miembros
- b. Interactúa con diversas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y con las comisiones regionales,
- c. Interactúa con instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, el sector privado, incluidas asociaciones comerciales e industriales, y con institutos de investigación y universidades de todo el mundo.

Las conferencias cuatrienales de la UNCTAD

El órgano decisorio supremo de la UNCTAD es la Conferencia cuatrienal, en la que los Estados miembros evalúan cuestiones actuales del comercio y el desarrollo, examinan opciones de política y formulan respuestas de política a nivel mundial. La Conferencia también define el mandato y establece las prioridades de trabajo de la organización.

- La Conferencia es un órgano subsidiario de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

- Las Conferencias desempeñan una función política importante: Permiten conformar un consenso intergubernamental con respecto al Estado de la economía mundial y las políticas de desarrollo y desempeñan un papel decisivo en la determinación de la función que incumbe a las Naciones Unidas y a la UNCTAD en relación con los problemas de desarrollo económico.

Conferencias cuatrienales de la UNCTAD (1996/2012)

- UNCTAD XIII (2012) Doha (Qatar)
- UNCTAD XII (2008) - Accra (Ghana)
- UNCTAD XI (2004) - São Paulo (Brasil)
- UNCTAD X (2000) - Bangkok (Tailandia)
- UNCTAD IX (1996) - Midrand (Sudáfrica)

RETOS DEL COMERCIO Y EL DESARROLLO EN LA AGENDA GLOBAL DEL SIGLO XXI EN EL MARCO DE LA UNCTAD

1. CONSEGUIR IMPLEMENTAR LA PRINCIPIO RECTOR DE LA CREACIÓN DE LA UNCTAD: “ Es imposible lograr una prosperidad extendida y sostenible sin una relación armoniosa entre el comercio y el desarrollo en un mundo interdependiente “.

2. DEFENSA DEL SISTEMA DE COMERCIO MULTILATERAL QUE FOMENTE EL DESARROLLO: Este sistema multilateral ha de funcionar adecuadamente, ha de responder a normas, y ha de ser abierto, no discriminatorio y equitativo.

3. CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO: Especial importancia se concede a que el Comercio apoye el desarrollo y la reducción de la pobreza a nivel mundial. En tal ámbito de reducción de la pobreza hay regiones como el África Subsahariana que padecen tal situación, en especial hambrunas.

4. LAS CONSECUENCIAS NEGATIVAS DEL ALZA DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS Y LOS PRODUCTOS ENERGÉTICOS, LA INCERTIDUMBRE ECONÓMICA A NIVEL MUNDIAL Y EL CAMBIO CLIMÁTICO COMO ELEMENTOS DESACELERADORES DEL CRECIMIENTO MUNDIAL Y DE LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO. La UNCTAD tiene como reto el contribuir a redoblar los impulsos para luchar contra la pobreza a nivel mundial y tomar medidas para reforzar la seguridad alimentaria mundial, atendiendo de forma urgente las situaciones de especial gravedad en los países menos adelantados (PMD) y los países de África. De ahí que se apueste para que no haya restricción innecesaria del Comercio de Alimentos. Como Medidas adicionales se promoverá el incremento de la producción de alimentos, especialmente en África, los PMA y los países en vías de desarrollo que son Importadores netos de alimentos. Otras medidas que promoverá la UNCTAD será el incremento de la AOD en materia de alimentos.

5. LA CRECIENTE IMPORTANCIA DE LAS ECONOMÍA EMERGENTES EN EL SIGLO XXI. El peso creciente en la economía mundial de países como China, India, Brasil, Rusia (BRIC) y otras economía emergentes integrantes en foros claves a nivel mundial como el G-20, lleva a subrayar a la UNCTAD la importancia de tales economías como motores del comercio y la inversión mundiales. En este sentido debe de aprovecharse la cooperación Sur-Sur como un verdadero motor del comercio y el desarrollo, complementario de la Cooperación Norte-Sur.

3. LA UNIÓN EUROPEA Y SU APUESTA POR UN MUNDO MÁS ÉTICO Y SOLIDARIO EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA : LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN DE LA UE CON LOS PAÍSES EN VÍAS DE DESARROLLO

La Unión Europea ha celebrado acuerdos de asociación con la finalidad de crear zonas de libre comercio con numerosos Países en Vías de Desarrollo. La finalidad de los mismos, no sólo tiene objetivos estrictamente económico-comerciales, sino que hay una finalidad de acción solidaria internacional de Europa, con el fin de contribuir, por parte de la UE, a construir en sentido general y global, un mundo más justo y solidario en el marco de las Relaciones Internacionales.

A) El Acuerdo de libre comercio entre la UE y los países de América Central

La Unión Europea concluyó las negociaciones, durante su IV Presidencia del Consejo de la UE en 2010, de un acuerdo interregional UE/América Central de libre comercio. Los 6 Estados centroamericanos partes en el mismo son Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

B) El Acuerdo interregional de libre comercio entre la UE y el MERCOSUR

Las negociaciones sobre un acuerdo interregional de asociación entre la Unión Europea y el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, más el nuevo candidato a ser miembro de pleno derecho, Venezuela) empezaron en 1999 pero fueron suspendidas en octubre de 2004. El objetivo es el de alcanzar el acuerdo de libre comercio tras haber solventado los problemas que dificultan las negociaciones como es especialmente el capítulo agrícola del acuerdo.

C) Los Acuerdos de Cotonou entre la UE y los Estados ACP (África, Caribe y Pacífico). Tales Acuerdos datan de los años 2000 y 2005.

D) El Acuerdo de asociación económica entre la UE y los Estados miembros del CARIFORUM (Estados miembros de la comunidad del Caribe). Tal Acuerdo se realizó el 15 de octubre de 2008.

E) Acuerdo de libre comercio entre la UE y los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN): Desde 2009, Primero a nivel bilateral , y objetivo de Acuerdo de libre comercio interregional.

F) El Acuerdo de libre comercio entre la UE y el Consejo de Cooperación de los Estados del Golfo (Arabia Saudita, Omán, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Qatar y Kuwait). A partir del Acuerdo de cooperación económica entre la Unión Europea y el Consejo de Cooperación de los Estados del Golfo de 1988, se crearon las condiciones para profundizar las relaciones con vistas a un acuerdo interregional de libre comercio.

G) El Acuerdo de libre comercio entre la UE y la Comunidad Andina de Naciones (CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú). Desde la década de los noventa, existía un Acuerdo interregional de cooperación de tercera generación, sobre el cual se ha intentado realizar un Acuerdo interregional de libre comercio o asociación UE/CAN. La UE ha realizado acuerdos de asociación a nivel bilateral con Colombia y Perú. (2010) durante la IV Presidencia española del Consejo de la UE.

H) El Acuerdo de libre comercio entre la UE e India . La Unión Europea e India iniciaron negociaciones para un acuerdo bilateral de libre comercio e inversión en junio de 2007.

I) Los Acuerdos Euro-Mediterráneos de Libre Comercio

- Acuerdo de asociación entre la UE y Túnez (1998)*
- Acuerdo de asociación entre la UE y Marruecos (2000)*
- Acuerdo de asociación entre la UE e Israel (2000)*
- Acuerdo de asociación entre la UE y Egipto (2001)*

- *Acuerdo de asociación entre la UE y el Líbano (2002)*
- *Acuerdo de libre comercio entre la UE y Jordania (2002)*
- *Acuerdo de asociación entre la UE y Argelia (2002)*
- *Acuerdo de asociación entre la UE y Siria (2004)*

4. CONCLUSIONES

El Derecho al Desarrollo es un Derecho Humano Fundamental. Es por ello, que en el plano universal de Naciones Unidas se enmarque a nivel teórico-doctrinal en el estudio del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En sentido amplio, hemos estudiado tal derecho fundamental en el marco de las actividades y funciones de la UNCTAD para propiciar un mundo más justo y solidario en el marco de un comercio más equitativo y no discriminatorio, en aras de promover un mayor desarrollo socioeconómico sostenible a nivel mundial.

Los siguientes objetivos han de ser prioritarios en la agenda global de los próximos años. Se ha de luchar por la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio, como fueron diseñados para el horizonte de 2015, especialmente en los ámbitos relativos a que el comercio contribuya al desarrollo y la reducción de la pobreza a nivel mundial. En el contexto de los primeros años de la segunda década del siglo XXI, sigue siendo patético que la Comunidad Internacional y la opinión pública a nivel mundial conozcan la noticia de la muerte de millones de personas por hambrunas en países menos avanzados de África, sin una reacción eficaz ante tal problema. Es por ello que se convierte en una urgencia absolutamente prioritaria el afrontar el tema y tomar medidas adecuadas para reforzar la seguridad alimentaria mundial, atendiendo las situaciones de calamidad internacional experimentadas en tales países. En este contexto, será crucial la actitud y papel que han de tomar las grandes potencias del sistema económico internacional, y especialmente también, las grandes potencias emergentes en el marco del Grupo BRIC.

Es por ello que se hacen necesarias, tanto el incremento de la cooperación Sur-Sur, como los procesos de cooperación Norte-Sur, que como modelo de vanguardia lidera la Unión Europea a nivel internacional. En este sentido, la Unión Europea en cuanto actor civil global en el marco de la sociedad internacional de la Globalización, ha reforzado el sistema de Acuerdos de Asociación interregionales y birregionales a nivel internacional, con vistas a contribuir a construir un mundo más justo y solidario. Se trata de reforzar las cooperación internacional de la UE con los países en vías de desarrollo, realizando Acuerdos Avanzados de Asociación, que permitan poder realizar zonas de libre comercio a nivel interregional o bilateral.

Respecto a América Latina, la UE ha realizado Acuerdos interregionales de cooperación con América Central, países andinos y otros países latinoamericanos como Chile o México. En tal contexto, hay un objetivo de realizar el Acuerdo interregional de Asociación de la UE con MERCOSUR.

En relación con otros países, la UE ha celebrado o mantiene el objetivo de celebrar Acuerdos de Asociación y libre comercio con los países ACP, CARIFORUM, ASEAN, el Consejo de Cooperación de los Estados del Golfo, India y los Países del Mediterráneo.

Respecto a los Acuerdos Euromediterráneos de Asociación, cabe señalar que desde hace años existe el proyecto de realizar un Acuerdo Global Euromediterráneo de Asociación. No obstante, debemos subrayar la importancia de mantener y desarrollar tales Acuerdos bilaterales en el contexto del apoyo de la UE a la credibilidad de los procesos políticos de democratización que están experimentando algunos de tales países como Túnez, Egipto u otros países mediterráneos. Y además se ha de subrayar la importancia de los positivos efectos en el desarrollo económico de la liberalización del comercio para las economías del conjunto de tales países mediterráneos.

En definitiva, la Comunidad Internacional por medio de la UNCTAD a nivel universal, y en el plano regional, por medio de la UE como actor civil global, han de contribuir a propiciar un nuevo orden económico-comercial internacional con el fin de aportar su impronta y su liderazgo en el diseño e implementación de la agenda global del siglo XXI que contribuya a poner las bases firmes de un nuevo mundo más solidario, más ético y más justo.

5. BIBLIOGRAFÍA

ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS, J., “ El desarrollo de la Política Exterior Común de Responsabilidad de la UE hacia América Latina y el Mediterráneo a partir del Tratado de Lisboa “, en VV.AA., *Balance de la Presidencia de España de la Unión Europea de 2010* “Colección Escuela Diplomática, Nº 17 . Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación-AEPDIRI, Madrid, 2011.

ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS, J., “ La contribución de la Europresidencia Española de 2010 al fortalecimiento del Espacio Eurolatinoamericano “, *Revista Electrónica Iberoamericana*, Centro de Estudios de Iberoamérica, Universidad Rey Juan Carlos I , Madrid, diciembre 2010. Disponible en la siguiente dirección electrónica:

http://www.urjc.es/ceib/investigacion/publicaciones/REIB_04_02_Jose.pdf

ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS, J., “ La construcción de nuevos espacios interregionales de cooperación: Los Espacios Eurolatinoamericano y Euromediterráneo “, en VV,AA. *La Presidencia de España de 2010 : Una agenda ambiciosa*, Cuadernos de la Escuela Diplomática, nº 38, 2009, p. 251-259.

ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS, J., *El Espacio Eurolatinoamericano: perspectivas para la cooperación y el comercio*, 1ª ed. CIDEAL, Madrid, 2007.

ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS, J., “ Consideraciones sobre el Dictamen del Consejo de Estado de España, de 12 de mayo de 2011, relativo al Acuerdo de Libre comercio entre la Unión Europea y sus Estados Miembros y la República

de Corea “, en *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, N° 64, p. 298-301.

GONZÁLEZ ALONSO, L.N., GARRIDO MUÑOZ, A., *La Unión Europea y el multilateralismo eficaz. ¿Un compromiso consistente con Naciones Unidas ?*, Iustel, Madrid, 2012.

GONZÁLEZ DEL MIÑO, P., “Los Espacios Euromediterráneo y Eurolatinoamericano. Dos modelos de la Unión Europea en el Nuevo Regionalismo Internacional “, en VV.AA., *10 años de Asociación Estratégica Birregional, Unión Europea, América Latina y el Caribe (1999-2009)*, n° monográfico de la *Revista Mundo nuevo, revista de estudios latinoamericanos*. Vol. 1, Caracas : Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, enero-junio 2009, p. 89. Disponible en www.iaeal.usb.ve.

SOBRINO HEREDIA, J.M. (Dir.); GARCÍA SEGURA, C.; MARTÍNEZ CAPDEVILA, C.; PALAO MORENO; G. (Coords.), *El desarrollo del Tratado de Lisboa: Un balance de la Presidencia Española*, Colección Escuela Diplomática, n° 17, Madrid, 2011.

TAYLOR, I. SMITH, Karen E., *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*, Routledge. London, 2007.

UNCTAD XIII, Policy Dialogue on the Creative Economy and Development. 1 de febrero de 2012. Disponible en <http://unctadxiii.org/en/Pages/Conference-Documents.aspx>.

UNCTAD XIII, Strengthening cooperation and partnerships for trade and development. 30 de enero de 2012. Disponible en <http://unctadxiii.org/en/Pages/Conference-Documents.aspx>

UNCTAD XIII, Addressing the risks of a global recession: Towards comprehensive, supportive macroeconomic policies and structural reforms. 30 de enero de 2012. Disponible en <http://unctadxiii.org/en/Pages/Conference-Documents.aspx>

UNCTAD XIII, High-level Segment of Heads of State and Government – In the wake of the global economic crisis: New opportunities for economic growth with social equity. 20 de enero de 2012. Disponible en <http://unctadxiii.org/en/Pages/Conference-Documents.aspx>

UNCTAD, Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII - Development-led globalization: Towards sustainable and inclusive development paths. 30 de noviembre de 2011. Disponible en <http://unctadxiii.org/en/Pages/Conference-Documents.aspx>

UNCTAD, Accra Accord and the Accra Declaration. 25 de abril de 2008, 94 p. Disponible en <http://unctadxiii.org/en/Pages/Conference-Documents.aspx>

UNCTAD, Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XII. Globalization for development: Opportunities and challenges. 4 de abril de 2007. 87 p. Disponible en <http://unctadxiii.org/en/Pages/Conference-Documents.aspx>

VALERDI, E., *Los Tratados de libre comercio de la Unión Europea: implicaciones para los países en desarrollo*. Documento de Trabajo, *Real instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, Madrid, 2009.

VI. LA REFORMULACIÓN DE LAS RELACIONES EUROMEDITERRÁNEAS: UN MODELO DE COOPERACIÓN INACTIVO ANTE LOS CAMBIOS DE LA “PRIMAVERA ÁRABE”

Profa. Dra. Paloma González del Miño
Universidad Complutense de Madrid

1. - INTRODUCCIÓN

Las relaciones de la Unión Europea (UE) con los países árabes mediterráneos, vienen inscritas en unas dinámicas antiguas que han ido evolucionando a lo largo del tiempo. Será a partir de 1995, mediante el Proceso Euromediterráneo, cuando se diseñe un cuadro relacional novedoso, respecto a las políticas anteriores, para lograr unos objetivos de paz y prosperidad compartida. Sin embargo, la conjunción de varios proyectos (Política Europea de Vecindad o la Unión para el Mediterráneo), no añade elementos sustanciales a lo planteado y sirve para dispersar y agotar los esfuerzos realizados. En esta lógica, la imagen de dispersión y descoordinación impide activar una acción común acorde a las necesidades del escenario euromediterráneo, aunque, también demuestra, en términos positivos, la creciente toma de conciencia en cuanto a importancia y atención de este espacio regional de especial relevancia para la UE. La conjunción de factores internos y externos construye un arco mediterráneo sur caracterizado por profundos desajustes en los planos del desarrollo, seguridad, gobernanza y exclusión social.

La Asociación Euromediterránea (AEM)²²⁷, creada en 1995, se concibió como una propuesta global, novedosa y ambiciosa para regular las relaciones entre la UE y los llamados Países Socios Mediterráneos (PSM), con la finalidad de establecer una “zona de paz, estabilidad y prosperidad”. Este proceso, supone dos cuestiones relevantes: la mayor centralidad que adquieren las relaciones con los países de la ribera sur mediterránea en la agenda política europea y la adopción de un enfoque innovador para englobar en un todo las relaciones con los países árabes e Israel, desarrollando un modelo de integración regional que se puede considerar, en palabras de la profesora Ester Barbé, como “abierto, híbrido y asimétrico”. La política de la UE se orientaba a proyectar un marco multilateral que complementa las relaciones bilaterales basadas en los Acuerdos de Asociación.

Por tanto, en noviembre de 1995 empezaba un largo recorrido, a la vez que un salto cualitativo en la política mediterránea de la UE, mediante el apoyo a la

²²⁷ También conocida como Proceso de Barcelona.

evolución económica, la instauración de diálogo político y la cooperación social y cultural, asentado en valores y principios compartidos. Este Proceso de Barcelona será reforzado por dos nuevas iniciativas -la Política Europea de Vecindad (PEV), lanzada en 2004, y la Unión por el Mediterráneo (UpM), creada en 2008-, como instrumentos de transformación regional, tanto en la vertiente bilateral de la Asociación Euromediterránea (es el caso de la PEV), como la multilateral (mediante la UpM). Ambas iniciativas comparten como objetivo propiciar convergencia en términos políticos, económicos y sociales, que impidan que el Mediterráneo se convierta en un muro divisor en el siglo XXI.

El Proceso Euromediterráneo adopta una perspectiva global y un enfoque estratégico para paliar y superar las carencias de etapas anteriores. Sin embargo, esta cooperación multisectorial no ha satisfecho las expectativas despertadas en cuanto a los objetivos marcados y, se caracteriza, años después de su creación, por su baja integración económica, por las débiles relaciones políticas y por la escasa interacción social y cultural. Las relaciones entre la UE y los países del sur, no se traducen en una asociación multilateral vigorosa de alcance, que suponga mejoras sustanciales en la región, actuando como proyecto dinamizador de los retos que representa el escenario mediterráneo.

Canalizar las relaciones euromediterráneas en estos últimos 17 años, no ha sido una tarea fácil. A los propios procesos internos comunitarios, entre los que destacan la ampliación a 27 miembros, con menor sensibilidad por este espacio regional por algunos de los nuevos, hay que sumar la peculiar configuración institucional comunitaria con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con alta imprecisión sobre el grado de “comunitarización” de la UpM, que a su vez se encuentra atrapada en un estado de parálisis permanente. Si a este cuadro añadimos el contexto económico, con una crisis financiera y económica que está incidiendo de manera muy especial en la UE y los procesos internos provocados por la llamada “primavera árabe”, que desde 2011 trufan a la mayoría de los países del sur mediterráneo con un abanico casuístico muy abierto, se aprecia que la cooperación euromediterránea ha quedado subordinada, por no decir casi paralizada.

La “primavera árabe” cogió por sorpresa a muchos actores domésticos y externos de la región, sin quedar exenta la UE. La crítica a Bruselas muestra la falta de coherencia entre el discurso y la actuación. En este desfase se asienta la relación Euromediterránea, al evidenciar que el proyecto regional con los vecinos del sur del Mediterráneo no ha surtido los efectos diseñados, puesto que los cambios se han producido desde dentro y no por el impulso de actores externos. Por tanto, se impone la necesidad de renovar la política mediterránea comunitaria o impulsar, con voluntad política y realismo, alguno de los instrumentos existentes. Si se parte como objetivo primigenio dar un paso adelante, lo primero es eliminar instrumentos redundantes por parte de la UE, ya sea la UpM o la Política de Vecindad, y en segundo lugar, apoyar los cambios con firmezas, con lo que se evitarán las críticas recibidas por su falta de actuación.

Estas “revueltas” desde comienzos de 2011 contra el autoritarismo imperante, con efecto *spill over*, dibujan un escenario renovado, todavía muy embrionario, en el que, precisamente, a la UE se le presenta la oportunidad de disminuir las contradicciones entre los valores que encarna y las políticas implementadas hacia el Magreb y Oriente Medio. El desfase entre los objetivos marcados a lo largo de tantos años de relaciones euromediterráneas y los resultados obtenidos son una constante, que no solamente viene deteriorando la imagen de la UE ante los ciudadanos, al haber permanecido aliada con estos regímenes autoritarios, sino que verifica la escasa previsión y una errática capacidad de reacción, reflejo de la frágil acción exterior comunitaria, reforzada por algunos países europeos influyentes en la región, más partidarios de mantener primacías bilaterales que proyectos comunes europeos.

El presente análisis se centra en la evolución y los principales desafíos del modelo de asociación euromediterráneo. Aunque no es fácil escribir algo novedoso sobre el mismo, sigue siendo oportuno plantear una serie de interrogantes sobre su pertinencia, coherencia y eficacia, máxime cuando la mayoría de los miembros de la ribera sur del Mediterráneo se encuentran sumidos en unos procesos internos, desde 2011, derivados de lo que se denomina “la primavera árabe”, que marcarán tanto el plano doméstico como las relaciones externas. Por tanto, la UE se enfrenta al reto de volver a dar sentido a una política euromediterránea cuestionable y cuestionada, con un enfoque más estratégico y práctico. En esta lógica, la UE necesita reposicionarse geoestratégicamente ante los cambios que están teniendo lugar en la región.

De aquí, que el objetivo del análisis se ciña a responder a estos ítems planteados, mediante el estudio de las dinámicas de diferenciación y patrones de convergencia que implica la cimentación de la región, partiendo de dos premisas: A- la necesidad de construir un modelo de relaciones sólido y estable asentado en una visión geoestratégica, para cimentar unas interacciones consistentes y duraderas en el tiempo; B- la gestación de un marco relacional compartido, en el sentido de copartícipes en el diseño, mediante un proyecto de beneficio mutuo entre los actores con intereses conectados.

2. - EL MEDITERRÁNEO, FRONTERA SUR DE LA UNIÓN EUROPEA

La ribera sur mediterránea es una entidad regional compleja en virtud de factores políticos, culturales y económicos. Partiendo de un concepto de Mediterráneo ampliado, que incluye a países árabes no ribereños, este espacio regional se presenta como un auténtico laboratorio que condensa los principales capítulos de la actual agenda internacional. Los países que componen la ribera sur-este mediterránea, no han podido aprovechar con efectividad los efectos positivos que comporta la globalización en sus diversas manifestaciones. Los estudios que abordan los avances de este área en términos de crecimiento sostenido, reducción de la pobreza, desarrollo y equilibrios externos, muestran las debilidades que afrontan estos países. Si tomamos como eje rector el impacto de la globalización en otros terrenos como la democratización, la

gobernanza, los derechos humanos o la cultura política, los resultados también son insatisfactorios.

El fin de la Guerra Fría propicia una reactivación del escenario mediterráneo, junto a la redefinición geoestratégica, tanto por la UE como por los Estados Unidos²²⁸. Este giro en cuanto a su *puesta en valor* deriva de la conjunción de factores positivos como negativos, con un nexo común: la interdependencia, como rasgo prioritario de la sociedad internacional de nuestros días. Por tanto, los distintos actores internacionales que muestran interés específico en este escenario regional, vienen desplegando mayor dinamismo y disímiles capacidades, producto de las preocupaciones que despiertan los principales temas del espacio mediterráneo, como de las oportunidades del mismo, en un contexto internacional donde la integración regional es un activo en alza. La estabilidad de la zona mediterránea, en todas sus vertientes, es decisiva para la seguridad colectiva.

Estados Unidos ha estado, y continúa implicado directamente, en el corredor mediterráneo, formando parte de la agenda externa de la región. Por tanto, no se puede afirmar que su interés o su presencia más o menos visible, sea “ni un fenómeno transitorio, ni simplemente un producto de la Guerra Fría”²²⁹ o responda a las dinámicas de la Postguerra Fría.

Aunque la tesis más utilizada en el discurso norteamericano es considerar al Mediterráneo como extensión del marco de seguridad europeo, no hay que descartar otros planteamientos que funcionan en paralelo: un corredor estratégico de acceso al Golfo Pérsico, el apoyo inequívoco al Estado de Israel y, en menor medida, un área de interés estratégico *per se*, que puede actuar como barrera contra la expansión de problemas procedentes del sur. Esta última hipótesis diferencia la percepción norteamericana de la más integradora, aunque insuficiente óptica europea.

La frontera mediterránea se posiciona como una de las más determinantes entre el mundo rico y el subdesarrollado²³⁰. A modo de ejemplo las diferencias en términos de renta *per cápita* eran, hace una década, de 1 a 15 a favor de los países europeos y las previsiones son que llegarán a ser de 1 a 20 al final del presente decenio. Estas disparidades múltiples, han ido creciendo con los años, manteniéndose como una línea constante, pese a las sucesivas iniciativas comunitarias para favorecer el desarrollo de la región. La orilla sur-este mediterránea ofrece gran riqueza en recursos naturales -agrícolas, minerales y energéticos-, un considerable mercado potencial y un casi inexistente comercio

²²⁸ Europa tiene una posición ante el Mediterráneo de carácter global, que integra aspectos económicos, sociales, políticos y culturales, frente a Estados Unidos que enfoca su atención e intereses hacia el área de Oriente Medio, principalmente, aunque en el Magreb mantiene una relación preferente con Marruecos.

²²⁹ LESSER, I.O., *Mediterranean security. New perspectives and implications for U.S. policy*, Rand Corporation, Santa Mónica, 1992.

²³⁰ A modo de ejemplo, respecto al enorme abismo de riqueza en el lado septentrional y meridional de la cuenca mediterránea, es reseñable, que los cuatro países mediterráneos comunitarios -España, Francia, Italia y Grecia- acaparan más del 80% del PIB de toda la zona, pese a representar menos de la mitad de su población total.

entre los países del sur²³¹, elementos que vienen desempeñando un papel importante en la estrategia de globalización de la economía europea. En efecto, a pesar de la disímil brecha norte-sur mediterránea, siguen existiendo importantes complementariedades e intereses latentes entre la UE y esta región, siendo posible presuponer que dicha tendencia se acrecentará en el futuro, si se logra cimentar unas cuotas sustanciales de estabilidad política y macroeconómica.

Los desequilibrios socio-económicos son fuente de importante y permanente tensión interna y regional. Los Informes sobre el Desarrollo Humano o los Informes sobre el Desarrollo Humano Árabe²³², en el marco de las Naciones Unidas (PNUD), demuestran que esta región no es la de menor desarrollo del planeta, quedando delante de África subsahariana y de Asia meridional en un cómputo general. Sin embargo, la realidad socioeconómica pone de manifiesto una larga trayectoria marcada por la inercia y por las políticas ineficaces implementadas, cuyo resultados son los grandes desafíos actuales. Las amplísimas disparidades económicas entre los países árabes se consagran como uno de los rasgos más característicos del conjunto regional. En términos generales, la promoción del desarrollo en las últimas décadas ha tenido un resultado limitado, identificando como causas principales cuatro tipos de déficit: el de la gobernanza, el de la libertad, el del conocimiento y el económico.

En términos políticos, la región no se caracteriza por la democratización y la gobernanza positiva. Por otro lado, la resistencia de las elites a favorecer procesos políticos alternativos democráticos y sociedades abiertas, en las que los actores no pertenecientes al sistema jueguen un papel activo, y no de exclusión, representa uno de los principales retos. En el plano internacional, el conjunto de conflictos latentes y la aplicación de políticas de hegemonía regional, suponen un obstáculo de gran magnitud para el desarrollo económico y la integración regional sur-sur.

3. - LA TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA COMUNITARIA MEDITERRÁNEA

Heterogéneas son las fases que caracterizan las relaciones entre la UE y los países mediterráneos²³³. Será a partir de la década de 1970 cuando la UE

²³¹ A modo de ejemplo, el comercio entre los cinco países que componen la región del Magreb apenas representa el 5% del comercio total de sus miembros, lo que indica el bajo grado de integración comercial de la zona. Si ampliamos a los países del sur mediterráneo (PMS), la cifra se sitúa en torno al 6%. Si realizamos un ejercicio comparativo, una situación similar aunque no llegaran a darse tasas tan bajas de intercambio comercial, se observaba en América Latina en los años ochenta, pero los esfuerzos de integración regional y de creación de espacios institucionalizados para la cooperación política, económica y social comenzaron a dar frutos en la década siguiente.

²³² Incluye a los 22 países miembros de la Liga Árabe.

²³³ En los Tratados fundaciones de la Comunidad Económica Europea, el Mediterráneo no aparecía como una región prioritaria para la acción exterior comunitaria. Únicamente, cabe mencionar una referencia, en los anexos, en relación con unos regímenes especiales de

considere a esta región como un tema apreciable de su agenda, vinculado al factor seguridad. La prioridad que ocupa el Mediterráneo se justifica en virtud de los grandes desafíos, en distintos planos, que representa la región. Por tanto, será con el proceso iniciado en Barcelona en 1995, cuando este escenario vuelva a ser redefinido en cuanto a objetivos, ocupando un espacio medular en la política exterior comunitaria, pese a tener antecedentes como son la Política Global Mediterránea (1972), que a pesar de su nombre carecía de ambición conceptual y dotación financiera²³⁴ y la Política Mediterránea Renovada (1992), que plantea un cambio de rumbo²³⁵, aunque se caracteriza, al igual que la anterior, por la lógica de cooperación al desarrollo.

El fin del bipolarismo beneficia instaurar un régimen regional mediterráneo de estabilidad y seguridad, asentado en la cooperación política, económica y cultural. En este orden, se asienta la construcción de un espacio euromediterráneo que contribuya de manera solidaria al desarrollo regional. La UE apuesta por implementar un nuevo modelo de cooperación, pasando de un enfoque fundamentado en la bilateralidad a otro cuyo centro conceptual es la interregionalidad global. Sin embargo, la construcción de este proceso se viene caracterizando por la complejidad y la fragilidad en cuanto a resultados, al igual que ocurrió en etapas anteriores. En efecto, desde que comenzaron a plantearse las primeras iniciativas comunitarias, por la entonces Comunidad Económica Europea hacia el Mediterráneo sur, el desarrollo de las iniciativas ha sido costoso y plagado de altibajos, no adecuándose a los objetivos diseñados.

La Conferencia Euromediterránea de Barcelona (1995) adopta la Declaración para crear la Asociación Euromediterránea, aportando un marco multilateral, a la vez que formaliza esta mutación en el plano metodológico, para hacer del Mediterráneo una región estable y próspera, asentada en los conceptos de interdependencia, seguridad y desarrollo. En este sentido, el espacio euromediterráneo se encuadra como un proceso en construcción fuertemente marcado por la existencia de dos importantes fenómenos en auge en las actuales relaciones internacionales: la globalización y el nuevo regionalismo²³⁶. La dinámica internacional de cambios que propicia el fin de la guerra fría beneficia los dos fenómenos aludidos, junto a la ampliación de los conceptos seguridad y desarrollo. Además, hay que añadir, la credibilidad del potencial político y económico que representa la UE. Por tanto, será la ligazón de las propias dinámicas internacionales sumadas a las potencialidades de la UE las que posibiliten este nuevo proyecto relacional para la región mediterránea.

naturaleza comercial con Marruecos y Túnez, en virtud de las especiales relaciones que mantenían con Francia.

²³⁴ Pretendía un esquema de relaciones permanente, en donde la estabilidad y el desarrollo de la zona serían los objetivos fundamentales perseguidos por Bruselas.

²³⁵ Es un nuevo marco estratégico de referencia para el desarrollo de las relaciones entre la UE y los Países Mediterráneos no Comunitarios.

²³⁶ BARBÉ, E., "La Unión por el Mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 32, 2009.

Para la UE, el Mediterráneo se va a ir definiendo como una zona geoestratégica de importancia sustancial, por lo que ha de ocupar un lugar relevante en la agenda comunitaria, además de un mercado potencial imponente, dado que “representa el 7% de la población mundial y el 13% del PIB del planeta”²³⁷. Este espacio regional, que ha permanecido asentado por la vieja cultura del desequilibrio norte-sur entre las partes, se redefine en el Proceso de Barcelona, abriéndose a países menos desarrollados, mediante la lógica de la *ampliación* que ha resultado más fuerte que la de la *profundización*.

4. -LA RESPUESTA ESTRATÉGICA PARA EL MEDITERRÁNEO: DE BARCELONA (1995) A PARIS (2008)

De acuerdo con la dinámica internacional del momento y de la propia evolución de la UE, la política euromediterránea debía definirse en un doble marco: el de la seguridad entre vecinos y el del regionalismo económico tripolarizado -UE, EE.UU., Asia y Pacífico-, evitando la marginación de los socios de la ribera sur y haciendo frente a la denominada agenda de las tres “D”: demografía, desarrollo y democracia. Se trata de precisar un marco multilateral de diálogo y cooperación entre la UE y los países ribereños del sur, para complementar el bilateralismo clásico y posicionarse en el escenario internacional con mayor fuerza, mediante una política exterior con las regiones vecinas, ya sean los países del este y centro de Europa o los del Mediterráneo sur, aunque se opte por modelos diferentes.

En la Conferencia Euromediterránea celebrada en Barcelona (noviembre 1995), se adopta la Declaración por la que se crea la Asociación Euromediterránea, que significa un avance cualitativo en las relaciones entre estos actores. El objetivo radica en hacer de la cuenca mediterránea “un ámbito de diálogo, intercambio y cooperación que garantice la paz, la estabilidad y la prosperidad, para lo que se precisa consolidar la democracia y el respeto a los derechos humanos, lograr un desarrollo económico y social sostenible y equilibrado, luchar contra la pobreza y fomentar una mayor comprensión entre las culturas”, mediante una estructura compleja que combina la dimensión regional y la bilateral. El instrumento para su puesta en práctica es el “Partenariado Euromediterráneo” o “proceso de Barcelona”, iniciativa original, ambiciosa y con un espíritu integral, que refleja la apuesta de la UE para reorientar la política mediterránea²³⁸, superando las etapas anteriores caracterizadas por los tradicionales esquemas de cooperación comercial y de ayuda a los países de la ribera sur²³⁹, mediante unos objetivos comunes,

²³⁷ CASADO RAIGÓN, J. M., “La Unión Europea en el Mediterráneo”, en VELARDE, J. (coord.): *El futuro de la economía española*, Cajamar, 2009, p. 257.

²³⁸ VV.AA., La Méditerranée sans l’Europe (monográfico), en *Confluences Méditerranée*, septiembre 2010.

²³⁹ GARRIDO, V. y LÓPEZ, J. M., *La Unión Europea y el Mediterráneo: Desarrollo, Comercio y Política Euro-mediterránea*, UFV/FHIMADES, Madrid-Melilla, 2008.

diversas instituciones, amplios programas de trabajo y un poderoso impulso financiero aportado por la UE a través del Programa MEDA.

Con la Declaración de Barcelona, se fijaron acciones específicas en tres ejes diferenciados de actuación: la cooperación política y de seguridad, a través de la definición de un espacio común de paz y estabilidad en el que se respeten los derechos humanos y los principios democráticos; la cooperación económica y financiera, mediante la creación de un área de estabilidad compartida que incluía una Zona de Libre Cambio en el año 2010 ; y la cooperación en las esferas social, cultural y humana, desarrollando recursos humanos, fomentando la comprensión entre culturas e incentivando intercambios de las diversas sociedades civiles. Con este esquema de actuación se configuraba un proceso multilateral, dando cabida a una extensa y compleja red de relaciones bilaterales entre la UE y cada país tercero mediterráneo. Por tanto, la Asociación Euromediterránea aglutina dos niveles diferentes: el regional²⁴⁰ y el bilateral mediante Acuerdos de Asociación²⁴¹.

El proceso de Barcelona establece un marco original de trabajo en el que confluyen los intereses de la UE, preferentemente de carácter político (estabilidad regional) y económico (organización del comercio regional), a los que se añade la proyección exterior de los valores comunitarios y el reforzamiento de su identidad. Para los socios del sur mediterráneo, este proyecto tiene ventajas de tipo económico; políticamente proporciona un plus de credibilidad y es un contrapeso a la influencia americana en la región²⁴². Por tanto, la bonanza que *per se* comporta este cambio cualitativo relacional, obedece a introducir tres variables innovadoras: la multilateralización del diálogo, el amplio catálogo de cuestiones que comporta y el beneficio entre actores de un proceso colectivo.

Las numerosas dificultades que comporta el proceso y el desfase entre objetivos establecidos y logros alcanzados, también denota “la distancia existente entre las diferentes percepciones, la divergencia de los intereses y lo contradictorio de las posiciones, lo que proyecta una imagen de cierto estancamiento”²⁴³, pese algunos logros alcanzados. Ante este balance, 10 años después, en la VII Conferencia Euromediterránea, celebrada en Barcelona en 2005, la Comisión apuesta por dar un impulso a este proceso, mediante una etapa de profundización, con una revisión crítica y la adopción de nuevas iniciativas (siendo la más destacable la incorporación, a modo de cuarto cesto,

²⁴⁰ El regional, en la medida en que se pretende fomentar el diálogo euromediterráneo, que potencie a su vez la cooperación, en los ámbitos político, económico y cultural.

²⁴¹ A través de la adopción con cada uno de los socios mediterráneos, intentando adaptarse a la especificidad de cada uno y de sus necesidades particulares, dadas las grandes diferencias y el desigual grado de desarrollo de los países mediterráneos. Los Acuerdos de Asociación tienen por finalidad la creación, de forma progresiva, de una zona de libre comercio en la región mediterránea. También cubren otros ámbitos como el apoyo a los procesos de transición y reestructuración económica, la diversificación de los sectores de cooperación incluyendo la sociedad civil, así como los compromisos asumidos en las esferas de la democracia y los derechos humanos.

²⁴² SCHMID, D., *Le Parténariat euroméditerranéen: optimiser l'existant*. Disponible en: <http://ceri-sciences-po.org>.

²⁴³ BLANC ALTEMIR, A., “El proceso Euromediterráneo: una década de luces y sombras”, *Anuario de Derecho Internacional*, Universidad de Navarra, 2005, p. 23.

de la cooperación en materia de seguridad y justicia). Por tanto, la hipótesis del Proceso de Barcelona sigue siendo válida en cuanto a los planteamientos e instrumentos principales con los que cuenta, pero necesita mayor tracción, junto a la incorporación de aspectos materiales como la cooperación en la lucha contra el terrorismo, migraciones o asuntos de justicia e interior.

La Comisión, al diseñar el proyecto de Asociación Euromediterránea, ya ponía cierto énfasis en diferenciar las políticas hacia este de Europa y el Mediterráneo. Surgían de circunstancias históricas, geográficas, políticas, económicas y sociales diferentes; debiendo ser tratada cada región en función de sus necesidades y capacidades específicas. En 2004 se crea, la Política Europea de Vecindad (PEV) como un anillo que complementa las relaciones con las regiones vecinas, dado el interés por parte de la UE de estar rodeada de una vecindad estable y próspera, mediante el desarrollo político y económico como garantía de paz, seguridad y prosperidad a largo plazo. La inclusión de los mediterráneos, obedece al interés de aquellos países de la UE que temen un excesivo desplazamiento del centro de gravedad hacia el este europeo, pudiera provocar cierta “desmediterraneización”. La PEV, se presenta como un elemento nuevo que complementa la labor de integración regional en el marco de la Asociación Euromediterránea, es decir, un instrumento complementario multilateral que ofrece nuevos incentivos y posibilidades específicas. Este modelo de relación con la frontera sur, supone en la práctica “la europeización sin Europa”²⁴⁴ en el sentido de pertenencia, sin perspectivas de adhesión.

En un contexto de falta de satisfacción en cuanto a resultados obtenidos por el Proceso Euromediterráneo y con altas dosis de oportunismo, el entonces candidato a la presidencia de la República francesa, proyecta otra iniciativa con pretensión de relanzar la política mediterránea de la UE²⁴⁵, manteniendo esta propuesta cuando alcanza la presidencia de la nación. En efecto, el proceso iniciado en la Conferencia de Barcelona de 1995 ha dado lugar “por una parte desde 2005 a la política de vecindad, que se desgajó de ahí y que abarca la relación bilateral de la UE con los países vecinos, y, por otra desde 2008, a la idea lanzada por Sarkozy de crear una Unión por el Mediterráneo, que nació con defectos de estructura y organización graves. Sobre todo porque, en gran medida, el planteamiento francés era renacionalizar y descomunitarizar la política europea hacia el Mediterráneo”²⁴⁶.

Alemania interviene para acabar con las veleidades francesas, dado que no “estaba dispuesta a aceptar una iniciativa al margen de la UE ni el abandono de su tradicional pareja de baile, por lo que advirtió con claridad tanto acerca de su decisión de vetar cualquier iniciativa en caso de que no fueran atendidas. Como apuesta Esther Barbé, <la intervención alemana comportó la

²⁴⁴ ESCRIBANO, G., *Europeanization without Europe? The Mediterranean and the Neighbourhood Policy*, Working Paper, Robert Schuman Center for Advanced Studies, nº 19, 2006.

²⁴⁵ En un discurso pronunciado en la ciudad de Toulon, el 27 de febrero de 2007.

²⁴⁶ FLORENSA, S., “Las revoluciones democráticas en los países árabes”, en HUICI SANCHO, L.: *La Unión por el Mediterráneo: retos de la cooperación institucionalizada en la región*, Fundación Privada Centro de Estudios Internacionales – Marcial Pons, 2011, Barcelona, p. 28.

desnaturalización del proyecto Sarkozy al mismo tiempo que una reformulación del acervo euro-mediterráneo, generándose de esta manera un nuevo marco de acción colectiva...que atenuaba las inquietudes alemana>”²⁴⁷. El Consejo Europeo (marzo de 2008) invita a la Comisión a presentar propuestas para lo que se denominará “Proceso de Barcelona: la Unión para el Mediterráneo”, con lo que se produce “un giro europeizador en doble sentido: primero, se europeiza la propuesta francesa al quedar situada bajo el paraguas del *Proceso de Barcelona* y, segundo y como consecuencia de lo anterior, se hace partícipes del proceso a las instituciones y a todos los Estados miembros de la UE”²⁴⁸

El lado positivo de esta iniciativa, que no descuenta relanzar la política árabe del país galo con altas dosis de nostalgia, hay que situarlo en el acierto que supuso colocar el Mediterráneo tanto en el debate doméstico como en el comunitario. Con un carácter excesivamente vago inicialmente, la propuesta francesa, Unión por el Mediterráneo (UpM), se basaba en un esquema de cooperación conjunta para cooperar en cuatro grandes programas panmediterráneos²⁴⁹. La evolución de este proyecto, muestra la vocación de descomunitarizar²⁵⁰ la política europea hacia el mediterráneo al crearse la Secretaría de la UpM, que sustrae, en gran parte, la competencia de la Comisión. Así mismo, al vincular a la Liga Árabe supone un escollo, dado que esta organización no se ha mostrado, tradicionalmente, partidaria del Proceso Euromediterráneo, y, además la creación de una coopresidencia, tampoco se convierte en un elemento dinamizador por las graves tensiones entre los países del sur. Por último, la estructura intergubernamental instituida, que actúa mediante el consenso entre los Estados parte, provoca bloqueo.

La Declaración de París sienta los principios de la UpM: multilateralismo; igualdad entre los miembros; continuidad del acervo del proceso de Barcelona²⁵¹; pragmatismo y complementariedad de las relaciones bilaterales de la UE con los países ribereños mediterráneos. La UpM debía ser el instrumento que hiciese posible este proceso regional, tanto o más complicado que el precedente, pues a pesar de los grandes objetivos²⁵², políticos y económicos, se

²⁴⁷ ANDRÉS SÁEZ DE SANTAMARÍA, P., “El marco global de la relación con la Unión Europea”, en REMIRO BROTONS, A., *Unión Europea-Marruecos: ¿Una vecindad privilegiada?*, Madrid, 2012, p. 106.

²⁴⁸ BARBÉ IZUEL, E., “El Mediterráneo en la agenda de la política exterior de la Unión Europea: entre regionalismo económico y prevención de conflictos”, *Revista Valenciana d’Estudis Autònoms*. N° 36, (Tercer Trimestre), 2001 p. 28.

²⁴⁹ Seguridad, medio ambiente, coodesarrollo y diálogo cultural.

²⁵⁰ BARBÉ, E., “La Unión por el Mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, enero-abril 2009.

²⁵¹ La Comisión Europea subrayó los logros del Proceso de Barcelona, confirmando la validez de los objetivos. Sin embargo, también confirmó la necesidad de la cooperación con un nuevo enfoque en los proyectos regionales y transnacionales para aumentar el potencial de la integración regional. Esto, establece el escenario para la introducción de la Unión por el Mediterráneo en la agenda política de la UE. *Comunicado de la Comisión al Consejo y Parlamento Europeo “El proceso de Barcelona: la Unión para el Mediterráneo”*, COM (2008), 319 final.

²⁵² Reforzando los principales campos de cooperación, la UpM tiene como objetivos: actualizar las relaciones UE-PSM manteniendo cumbres bianuales de jefes de Estado y de gobierno; aumentar la copropiedad y las relaciones multilaterales, a través de una presidencia

ha convertido en un mecanismo extraordinariamente complejo, sin estar todavía definidos en su totalidad de manera precisa, cuales son las implicaciones prácticas de la nueva arquitectura institucional de la UpM²⁵³. Por tanto, el resultado final debería verse enriquecido con un sustancial avance hacia una etapa de mayor vigor y complejidad, integrado en el plano bilateral por la Política de Vecindad y el multilateral por la UpM, en la que participan 43 países²⁵⁴.

No resulta superfluo plantear ¿qué cambia en esta nueva etapa con la UpM?. La institucionalización “aporta un elemento de permanencia y contribuye a la visibilidad y a la participación equilibrada y responsabilidad compartida de los miembros de ambas orillas, aunque la Comisión ha quedado descolgada y confinada al *acervo de Barcelona*, lo que puede repercutir en la capacidad general de impulso. Las incógnitas vienen de varios lados: por una parte, de la cohabitación entre la Asociación Euromediterránea y la Unión por el Mediterráneo; por otra, de la financiación”²⁵⁵.

5.- LA LÓGICA DEL MODELO RELACIONAL EUROMEDITERRÁNEO

El Partenariado Euromediterráneo puede ser catalogado como un regionalismo *abierto, híbrido y asimétrico*, como lo describe la profesora Esther BARBÉ. El término abierto recubre la idea de una integración “suave” a través de la creación de zonas de libre comercio, más capaces que los Estados individuales para hacer frente a la globalización; híbrido, “dado los altos niveles de heterogeneidad que se dan, por ejemplo en materia cultural y religiosa, y asimétrico, dada la convivencia de países con niveles de desarrollo muy diferentes como ocurre en la región euromediterránea (12 egipcios equivalen a un francés en términos de PIB/cápita)”²⁵⁶.

Entendida como un área que rebasa los límites estrictamente geográficos, la región mediterránea sur está caracterizada por su alto grado de inseguridad, que supera la noción tradicional de seguridad militar y territorial. A este escenario, se suma el deficiente desarrollo humano, político, económico y jurídico, dibujando una inestabilidad estructural en distintos planos. La estabilidad regional ha sido durante demasiado tiempo la principal preocupación la UE²⁵⁷, refrendada con la colaboración interesada de unos

compartida, de estructuras institucionales y de una secretaría conjunta; conseguir que las relaciones sean más concretas y visibles para los ciudadanos, mediante proyectos regionales y subregionales adicionales.

²⁵³ La Unión Mediterránea se convirtió en la Cumbre de París, celebrada el 13 de julio de 2008, en el Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo. En la Conferencia Ministerial de Marsella (4 de noviembre de 2008) se adopta el nombre definitivo de Unión por el Mediterráneo.

²⁵⁴ Los Estados miembros de la UpM son los 27 miembros de la UE y los siguientes Estados mediterráneos o considerados como tales: Albania, Argelia, Bosnia, Croacia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Mauritania, Mónaco, Montenegro, Autoridad Nacional Palestina, Siria, Túnez y Turquía. También es miembro la Comisión Europea y se invita a participar, con el estatus de observador, a la Liga de los Estados Árabes.

²⁵⁵ ANDRÉS SÁEZ DE SANTAMARÍA, P., op. cit., p. 110.

²⁵⁶ BARBÉ IZUEL, E., op. cit., p. 83.

²⁵⁷ KHADER, B., *Europa por el Mediterráneo*, Icaria, Barcelona, 2009.

regímenes políticos más preocupados en preservar sus privilegios que en la suerte de las poblaciones.

La vecindad percibida como riesgo securitario viene ocupando un lugar destacado en la agenda exterior de la postguerra fría de UE, aunque se apliquen dos orientaciones diferentes: la estrategia con los países del este contempla la posibilidad de integración en la Europa comunitaria, mientras que la “mediterraneidad” no significa plenamente “europeidad”. Para la seguridad colectiva resulta imprescindible la estabilidad de la zona mediterránea, en todas sus vertientes. La UE afronta las relaciones con la ribera sur en términos de región *building*, junto a una política de prevención de conflictos, en un arco geográfico caracterizado por la potencial conflictividad. El interés de Europa comunitaria por la seguridad global de la región mediterránea, no ha hecho más que aumentar²⁵⁸, apoyada en la ampliación de concepto seguridad.

En la ligazón seguridad-desarrollo (social, político y económico) se asienta la construcción euromediterránea, como la vía más sólida para lograr la estabilidad, tanto a nivel interno de los países de la Asociación mediterránea como a nivel regional. La línea de actuación pasa por un avance equilibrado entre los “cestos” de la cooperación. Este enfoque, contempla la seguridad europea desde “la paz perpetua” entre actores que comparten valores comunes²⁵⁹, estando insertada la estrategia europea hacia el Mediterráneo por este postulado, al menos en lo referente a los principios teóricos sobre seguridad. La UE no quiere verse afectada por la desestabilización²⁶⁰ de sus periferias inmediatas²⁶¹.

6.- BALANCE DE LA ECUACIÓN OBJETIVOS-RESULTADOS

A modo de balance, transcurridos 17 años desde la implementación del espacio Euromediterráneo, existe un consenso generalizado para considerar que este proceso no satisface las expectativas generadas,²⁶² dado el desfase entre logros y objetivos planteados. En este sentido, el balance arroja una serie de deficiencias cardinales en términos generales. Sin embargo, la filosofía que inspira el proyecto y los instrumentos principales de aplicación pueden considerarse como válidos, aunque deban perfeccionarse. Así mismo, la falta de evolución lineal, incluso la parálisis actual, propicia la oscilación entre una fase de excesivo optimismo a otra cargada de escepticismo, e incluso, cuestionando su viabilidad. El proceso de reformas que se está generando en un número considerable de países como efecto de la “primavera árabe” abre un escenario

²⁵⁸ VV.AA., *Seguridad y estabilidad en la cuenca mediterránea*, CESEDEN, Madrid, Documentos de Seguridad y Defensa nº 19, 2008.

²⁵⁹ Véase: BARBÉ IZUEL, E.: *La seguridad en la nueva Europa*, La catarata, Madrid, 1995, pp. 46-60.

²⁶⁰ STAVRIDIS, S. y FERNÁNDEZ SOLÁ, N., *Factores políticos y de seguridad en el área Euromediterránea*, Prensa Universitaria de Zaragoza, Zaragoza, 2009.

²⁶¹ BICCHI, F., *European Foreign Policy Making toward the Mediterranean*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2007.

²⁶² AMIRA, A. y YOUNGS, R., *Proceso de Barcelona: balance de una década de la Asociación Euromediterránea*, disponible en: www.realinstitutoelcano.org.

modificado, evidenciando todavía una mayor parálisis en el que se encuentra este proceso, que no ha sido capaz de propiciar ningún tipo de reacción positiva ante lo que está aconteciendo, sin superar el plano discursivo.

En su haber estructural, este proceso de regionalismo euromediterráneo responde a un modelo de cooperación y participación interregional permanente, siendo innovador en cuanto a objetivos y metodología. Incorpora la dinámica de regionalismo abierto y ambicioso que supone un ejemplo concreto de multilateralismo. Es un foro de diálogo y concertación estable. Ha permitido la consolidación de instituciones comunes. En segundo lugar, es una respuesta “que encarnaba una alternativa europea a la por entonces ya formulada teoría del choque de civilizaciones, una respuesta a los riesgos que entrañaba la globalización para los países menos desarrollados de la región y una dinámica regional basada en la responsabilidad compartida, el diálogo político y la cooperación”²⁶³. En tercer lugar, se han creado un tupido entramado de reuniones, foros e instituciones con la misión de aplicar los principios y los objetivos.

Tres déficits centrales presiden este modelo de regionalismo. El primero arranca de su punto de partida, pues la Declaración de Barcelona presenta dosis nada desdeñables de voluntarismo, junto a unos objetivos ambiciosos no siempre ajustados a la realidad de la región. Los Estados firmantes incorporaron a la Declaración posiciones y agendas divergentes, incluso contradictorias, en vez de hacer una selección de prioridades adaptadas a cada país. Así mismo, una vez adoptada la Declaración, la UE se ha visto condicionada por su propia evolución interna -ampliaciones, moneda única, reforma institucional, crisis económica y financiera, etc.-que han incidido excesivamente. En segundo lugar, la especial prioridad concedida a la agenda económica en detrimento de las demás, fijando una cadena causal pervertida, dado que se partía que la liberalización comercial, con medidas de acompañamiento, generaría progreso y desarrollo, haciendo más fácil la apertura política. El tercer gran problema, radica en la asimetría de liderazgo, que supone la débil apropiación del proceso por parte de los socios del sur, aunque se plantea en términos de igualdad termina en una deriva vertical.

Si evaluamos resultados conforme a la estructura que contempla el proceso euromediterráneo, en relación a la *cooperación política y de seguridad*, los conflictos presentes o latentes de la región continúan sin solventarse, siendo el más determinante el palestino-israelí que con su potencial ha seguido hipotecando la agenda común. Se ha desarrollado la red Euromesco²⁶⁴, uno de los escasos logros de este pilar. En esta misma línea positiva, hay que incluir la

²⁶³ MARTÍN, I., “*Visión política del Mediterráneo. Prioridades y cuestiones pendientes*”, en PRAT Y COLL, J. (dir.), 2005, *Año del Mediterráneo*, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación e IEMed, Madrid, 2006, p. 175.

²⁶⁴ Creada en 1996 con el objetivo de contribuir al diálogo entre las sociedades civiles en dos temas considerados claves para el funcionamiento del partenariado: la cooperación política y de seguridad que incluye la democratización, los cambios sociales, los aspectos económicos de la seguridad; y las medidas de confianza, desarme y prevención de conflictos, que abarcan los distintos ámbitos de la diplomacia preventiva.

transformación del Foro Parlamentario Euromediterráneo en Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, reforzando la dimensión parlamentaria²⁶⁵.

La lógica que establece la Declaración de Barcelona y el artículo 2 de los Acuerdos de Asociación es la apuesta por las reformas políticas, comprometiendo a los países participantes a promover y desarrollar el Estado de Derecho y la democracia. Las demandas europeas en cuanto a reformas políticas tenían que ser equilibradas con las demandas árabes de estabilidad y seguridad en su espacio doméstico²⁶⁶. En este contexto, de especial sensibilidad, la UE ha desarrollado una política excesivamente suave o blanda, intentado fomentar la capacidad democrática sin ejercer presión sobre los regímenes políticos, o dicho en otros términos: “el objetivo declarado ha sido mejorar las perspectivas sin poner en riesgo la estabilidad a corto plazo”²⁶⁷, por lo que no han sido favorecidas ni la presión, ni la condicionalidad como instrumentos.

En cuanto al cesto de *cooperación social, cultural y humana* tampoco los resultados alcanzan los objetivos, aunque existan algunos avances parciales, siendo, quizás, la creación de la Fundación Euromediterránea Anna Lindh para el diálogo entre culturas el fruto con mayor visibilidad²⁶⁸. Los Estados firmantes de la Declaración de Barcelona se comprometieron a potenciar el diálogo intercultural y el conocimiento mutuo, así como los intercambios humanos, científicos y tecnológicos, como mecanismos que favorecieran el acercamiento entre las poblaciones y las culturas, teniendo como fin último mejorar el sistema de percepciones mutuas. Para alcanzar tan altos objetivos, implementaron un programa de trabajo asentado en dos líneas prioritarias de actuación: fomentar el diálogo entre culturas y civilizaciones para combatir la intolerancia y el fanatismo, y potenciar interacciones entre los medios de comunicación.

La Declaración de Barcelona otorga protagonismo y un juego relevante a la sociedad civil, como actor para “una mayor comprensión y acercamiento entre los pueblos”. En este sentido, se propone “fomentar acciones de apoyo a las instituciones democráticas y a la consolidación del Estado de derecho y de la sociedad civil”. Sin embargo, este aparente protagonismo queda impregnado de altas dosis de retórica. Por tanto, “por un lado puede decirse sin ambigüedades que no ha habido ninguna participación efectiva de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones -reservada a las instancias

²⁶⁵ El diálogo parlamentario, clave en la concepción occidental de la democracia, fortalece el papel del poder legislativo, jugando una baza importante en el desarrollo de las iniciativas de refuerzo y construcción democrática de la región.

²⁶⁶ El argumento esgrimido era que el proceso de reformas políticas podría poner en riesgo el equilibrio y la propia supervivencia de los regímenes árabes. Los diplomáticos árabes pusieron de manifiesto que la existencia de una región segura, supone que todos los componentes deben de disfrutar de una seguridad equivalente.

²⁶⁷ YOUNGS, R., *Europe's uncertain pursuit of Middle East Reform*, Carnegie Endowment Paper: Middle East Series. Democracy and the Rule of Law Project, Carnegie Endowment for International Peace. N° 45, junio 2004, p.3.

²⁶⁸ La fundación fue inaugurada en abril de 2005 con sede en Alejandría. Su función principal consiste en el desarrollo de intercambios entre las sociedades civiles y el fomento del diálogo entre culturas y civilizaciones. Para alcanzar estos objetivos se apoya en las redes nacionales.

intergubernamentales-, en la aplicación de los instrumentos de la Asociación - monopolizada por la Comisión Europea-, ni en la evaluación de este proceso”²⁶⁹. Por otro lado, las poblaciones de las dos orillas han permanecido alejadas del partenariado.

7. - EL IMPACTO DE LA “PRIMAVERA ÁRABE” EN EL MARCO RELACIONAL

La “primavera árabe”, representa la mayor transformación política de la vecindad europea en el sur desde la caída del muro de Berlín. Los temores que ha generado este movimiento en Bruselas, obedecen al aumento de inestabilidad en la región junto al derrocamiento de algunos regímenes aliados. La falta de previsión y sorpresa respecto a la “primavera árabe” por parte de los actores domésticos e internacionales, puede obedecer a motivos diversos como “el conocimiento incompleto y sesgado de las transformaciones ocurridas en las estructuras, preferencia y valores de estas sociedades durante los últimos años; los análisis basados en paradigmas obsoletos; la corrección política que impide plantear escenarios incómodos, y la confusión entre el deseo y la realidad en los procesos de toma de decisión”²⁷⁰.

Sin embargo, esto no justifica la inacción, volviendo a poner sobre el tapete la dicotomía clásica de la UE, es decir, abogar por la transformación protegiendo los intereses políticos y económicos más los valores democráticos o apostar por la estabilidad que, a corto-medio plazo, es la opción más cómoda. La UE ha lanzado la revisión de la Política de Vecindad (15-V-2012), que pretende convertirse en el instrumento de respuesta “a una vecindad cambiante”²⁷¹, a través del apoyo a los procesos de reformas en el mundo árabe, en donde enfatiza en el desarrollo democrático y no sólo económico²⁷². Las nuevas características de la región sur mediterránea articulan un planteamiento consistente en “dar más para recibir más”, mediante la responsabilidad recíproca entre la UE y sus socios; la necesidad de establecer asociaciones, no sólo con los gobiernos sino, también, con la sociedad civil; y el reconocimiento del papel esencial de la mujer en la remodelación tanto de la política como de la sociedad. Esta PEV muestra mayor flexibilidad, al basarse en la responsabilidad mutua y en un compromiso compartido de los valores universales (que son los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho), ofreciendo un marco de respuestas adaptadas a las necesidades propias de cada país y proceso de reforma individualmente, respetando el nivel de relación que desean los socios.

Este enfoque está basado en incentivos o “más por más”, en donde los países que avancen con mayor profundidad y rapidez en las reformas podrán

²⁶⁹ BARREÑADA, I., MARTÍN, I., “La sociedad civil y la Asociación Euromediterránea: de la retórica a la práctica”, *Revista Papeles de Cuestiones Internacionales*. Nº 92, 2005, p.79.

²⁷⁰ AMIRAH FERNÁNDEZ, A., “La primavera árabe. ¿Libertad y desarrollo o sustracción y caos”, en *Panorama Estratégico 2012*, Madrid, IEEE, 2012, p. 100.

²⁷¹ COM (2011) 303, de 25.5.2011.

²⁷² Aunque se contempla una ayuda de 540 millones de euros para el período 2011-2013, a través del programa marco para el Mediterráneo meridional SPROMG.

contar con más apoyo de la UE. Mediante el principio de diferenciación, aquellos países que se estanquen o retrocedan en los planes acordados, se reorientará o reasignará el apoyo. En cualquier caso, no se resuelve la cuestión clave del objetivo final o visión a largo plazo y los incentivos que la UE ofrece a los vecinos para impulsar la convergencia y las reformas. Sin embargo, la integración regional “es un prerrequisito para el pleno desarrollo de la UE como actor global en el marco de la globalización (algo que difícilmente puede conseguir sin convertirse en un centro de gravitación de su propia vecindad) y podría ser un motor de crecimiento de la UE en el actual contexto de crisis”²⁷³.

¿Se requiere por parte de la UE un enfoque más estratégico para afrontar los cambios acontecidos en la vecindad sur?²⁷⁴. Aunque la política mediterránea no despertaba demasiado entusiasmo en muchos países comunitarios y en los socios del sur el escepticismo primaba, no es posible, ni acertado, permanecer varado a los procesos que acontece en la vecindad meridional desde comienzos de 2011, por la importancia capital que esta región comporta *per se* y por la simbiosis relacional existente. Sin embargo, contar con una docena larga de instrumentos en el ámbito de la movilidad, la promoción de la sociedad civil o el acceso a los mercados, no es sinónimo de definir una estrategia regional, evidenciando la débil política exterior europea hacia la región.

En términos generales, el proyecto europeo más quimérico, a lo largo de estos 60 años, es la política exterior comunitaria, verificada por altas dosis de tibieza, no solamente en este caso concreto, sino para mantener el pulso mundial, poniendo en entredicho el protagonismo de la UE en un escenario internacional multilateral. En la región mediterránea, la evidente incapacidad de la UE a lo largo del tiempo y la cantidad de instrumentos implementados para estabilizar y contribuir al desarrollo, con sumas millonarias, “brindando un apoyo ciego a regímenes cleptocráticos y dictatoriales (...), se convierte automáticamente en fuente directa de reproches”²⁷⁵. El pragmatismo, el temor al auge del islamismo político, el control de la inmigración irregular, la lucha contra el terrorismo y la seguridad energética, han primado a expensas del desarrollo sostenible, el Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos.

Estos resultados cuestionables contribuyen a la pérdida de peso de la UE en el escenario mediterráneo a favor de nuevos actores como Turquía, los países

²⁷³ MARTÍN, I., “¿Qué finalité politique para la Política Europea de Vecindad?. Sobre los objetivos e instrumentos de la cooperación de la UE con sus países vecinos”, en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, El Escorial, Real Centro Universitario Escorial-María Cristina, XLV, 2012, p. 381.

²⁷⁴ Hasta la actualidad, se han implementado dentro de la renovada PEV una serie de innovaciones: nombramiento de un nuevo representante especial de la UE para la región sur del Mediterráneo (julio de 2011); la Comisión ha presentado el programa marco financiero Spring; la Comisión y la Alta Representante han movilizado ayuda financiera para la transición en los países asociados al margen del presupuesto comunitario tradicional; se ha puesto en marcha un mecanismo de financiación para la sociedad civil.

²⁷⁵ VAÑÓ, R., “La primavera árabe: un nuevo embate para la política exterior europea”, en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (coord.), *La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior*, Marcial Pons, Madrid, 2011, p. 174.

del Golfo, Irán, China o Rusia, cada vez más presentes en términos de influencia diplomática, intereses económicos o geoestratégicos, en un Mediterráneo ampliado, donde no sólo se multiplican los actores sino que también se diluyen sus límites territoriales. La imagen de Europa en esta región se ha ido debilitando, debido a las políticas diseñadas, a la falta de contenido estratégico y al problema de visibilidad, sobre todo ante las sociedades de estos países e incluso para los ciudadanos europeos.

Incluso, antes de la eclosión de la “primavera árabe”, el modelo relacional de la UE con sus vecinos mediterráneo había dado muestras de desactivación, imponiéndose la revisión de las políticas comunitarias hacia la región. Ahora, se vuelve a apostar por el fomento de la construcción de “democracias profundas” y “asegurar el crecimiento y desarrollo inclusivo y sostenible”. Esta revisión se articula con los instrumentos técnicos de la cooperación y la pertinencia de la condicionalidad, como ejes del discurso, pero deja sin plantear cuáles son los objetivos y los intereses de la UE a medio y largo plazo en la región mediterránea, “lo que indica una confusión entre la definición de las líneas maestras de política exterior de la Unión hacia la región y cómo sus instrumentos (incluyendo la política de vecindad) complementarán dicha visión estratégica”²⁷⁶.

También ha sido poco favorable la renacionalización de iniciativas de algunos actores de la UE en cuanto a política exterior hacia la zona. Los ejemplos más palmarios los encontramos cuando “Francia y el Reino Unido tomaron el liderazgo de la intervención militar en Libia, reforzando su proyección nacional en el escenario internacional. Alemania, por su parte, se desvió de la posición general de la UE y se abstuvo en la resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que autorizó la intervención de la OTAN en Libia”²⁷⁷.

Aunque los procesos se encuentran muy abiertos en cuanto a la evolución interna que van a experimentar la mayoría de los países de la ribera sur mediterránea, la UE no quedará inmunizada cuando culminen, en función de la simbiosis relacional existente. Las transformaciones actuales de la región abren una oportunidad para reflexionar sobre los motivos que han derivado en esta situación, a la vez que significan una ocasión única para promocionar un esfuerzo compartido que aleje de las debilidades pasadas a las políticas practicadas en la vecindad mediterránea, porque, con independencia de cómo evolucionen los acontecimientos en el ámbito doméstico de cada país, el conjunto regional no volverá a ser igual.

²⁷⁶ MORILLAS, P. y SOLER Y RECHA, E., “La Unión Europea y la primavera árabe”, *El País*, 18 de julio de 2012.

²⁷⁷ *Ibidem*.

8. – CONCLUSIONES

La necesidad de un cambio de paradigma en la política UE-Mediterráneo parece evidente. Incluso, antes de 2011, el modelo relacional ya estaba tan desacelerado que podría calificarse como inactivo, reseñando la débil consistencia de la política mediterránea comunitaria, que en los últimos 60 años ha oscilado por tantas fases, que se intentaba paliar con otro proyecto. No se trata tanto de proyectos, sino de diseñar una visión estratégica que permita avanzar conjuntamente en el regionalismo, saliendo del estancamiento imperante mediante la definición de objetivos, así como una revisión profunda de las políticas y los medios para lograrlos.

Las actuaciones emprendidas indican que la UE ha apostado por reforzar sus instrumentos, mediante la hipótesis de que estos acabarán por definir la estrategia hacia el Mediterráneo. La UE no ha logrado convertirse en un referente central para los actores del sur, en virtud de sus propias limitaciones como actor externo en la región. A esto ha contribuido, los protagonismos nacionales inadecuados y la falta de desarrollo de todas las potencialidades que comportaban las políticas implementadas, focalizando en un acusado sesgo económico y comercial en la relación.

De igual manera, el tratamiento en cuanto a seguridad regional, ha primado no alterar el statu quo existente, manteniendo unos esquemas de seguridad que responden más al pasado que al futuro. Por último, cabe mencionar el diseño de proyectos regionales que revelan más los esquemas del norte que comunes, siendo una de las principales quejas de los socios del sur, quienes consideran que se les invita a participar pero se les concede un escaso margen en cuanto a la orientación y las dimensiones de los proyectos asociativos.

Invertir en el Mediterráneo mediante la fórmula “Más Mediterráneo”, para convertir a esta región en un área preferente que refleje la importancia que verdaderamente tiene, es una apuesta segura que demanda voluntad política y dotación de recursos. Es necesario un nuevo impulso para potenciar una asociación constructiva entre vecinos que afronte los desafíos de la sociedad internacional globalizada. Han de generarse sinergias positivas, lo que implica acomodar las relaciones entre socios y no entre donantes-receptores. En esta lógica, los actores miembros, tanto la UE como los países de la ribera sur, han de cumplir con los compromisos contraídos, caracterizados por la debilidad por ambas partes. La primavera árabe ha modificado el escenario sur, convirtiéndose en una buena oportunidad para implementar nuevas actuaciones por parte de los actores.

9. - BIBLIOGRAFÍA

Documentos de Seguridad y Defensa nº 19, 2008.

ALIBONI, R., "EMP Approaches to Human Rights and Democracy", en AMIRAH FERNANDEZ, A.; YOUNGS, R. (eds), *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2005.

AMIRA, A. y YOUNGS, R., *Proceso de Barcelona: balance de una década de la Asociación Euromediterránea*, disponible en: www.realinstitutoelcano.org.

ANDRÉS SÁEZ DE SANTAMARÍA, P., "El marco global de la relación con la Unión Europea", en REMIRO BROTONS, A., *Unión Europea-Marruecos: ¿Una vecindad privilegiada?*, Madrid, 2012.

AUBARELL, G. ; Zapata, R. y ARAGALL, M., *New Directions of National Immigration Policies: The Development of the External Dimension and its Relationship with the Euro-Mediterranean Process*, Euromesco Paper, nº 79, febrero de 2009.

BARBÉ IZUEL, E., "El Mediterráneo en la agenda de la política exterior de la Unión Europea: entre regionalismo económico y prevención de conflictos", *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*, nº 36, (Tercer Trimestre), 2001.

BARBÉ IZUEL, E., *La seguridad en la nueva Europa*, La catarata, Madrid, 1995.

BATALLER MARTIN, F. y JORDÁN GALDUF, J. M., "Inmigración y relaciones euromediterráneas", en *Información Comercial Española*, nº 846, 2009.

BICCHI, F., *European Foreign Policy Making toward the Mediterranean*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2007.

BLANC ALTEMIR, A., "El proceso Euromediterráneo: una década de luces y sombras", *Anuario de Derecho Internacional*, Universidad de Navarra, 2005.

BORRELL, J.: "L'Heure de l'Afrique", en *Nomads. Mediterranean Perspective*, EMUI-UCM, 2009.

CASADO RAIGÓN, J. M., "La Unión Europea en el Mediterráneo", en VELARDE, J. (coord.), *El futuro de la economía española*, Cajamar, 2009.

ESCRIBANO, G., *Europeanization without Europe? The Mediterranean and the Neighbourhood Policy*, Working Paper, Robert Schuman Center for Advanced Studies, nº 19, 2006.

ESCRIBANO, G., "El Proceso de Barcelona y la integración comercial en el Mediterráneo: Evolución y perspectivas de reforma", en BENEYTO, J. M. (dir.), *La apuesta por el Mediterráneo. Un reto para el siglo XXI*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2010.

FLORENSA, S., "Las revoluciones democráticas en los países árabes", en HUICI SANCHO, L., *La Unión por el Mediterráneo: retos de la cooperación institucionalizada en la región*, Fundación Privada Centro de Estudios Internacionales – Marcial Pons, Barcelona, 2011.

FLORENSA, S., "Del Proceso de Barcelona clásico a la Unión por el Mediterráneo: la consolidación del partenariado Euromediterráneo", en BENEYTO, J. M. (dir.), *La apuesta por el Mediterráneo. Un reto para el siglo XXI*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2010.

- GARRIDO, V. y LÓPEZ, J. M., *La Unión Europea y el Mediterráneo: Desarrollo, Comercio y Política Euro-mediterránea*, UFV/FHIMADES, Madrid-Melilla, 2008.
- KHADER, B., *Europa por el Mediterráneo*, Icaria, Barcelona, 2009.
- LANNON, E. and MARTÍN, I., “Euromed Survey of Experts and Actors 2009: What does it Tell Us About the Present and Future of the Euro-Mediterranean Partnership”, *Anuario del Mediterráneo*, IEMed, Barcelona, 2010.
- MARTÍN, I. y LANNON, E., *Informe de Avance de la Asociación Euromediterránea*, IEMed, 2009, en www.iemed.org.
- SCHMID, D.: *Le Partenariat euroméditerranéen: optimiser l'existant*. Disponible en: <http://ceri-sciences-po.org>.
- STAVRIDIS, S. y FERNÁNDEZ SOLÁ, N., *Factores políticos y de seguridad en el área Euromediterránea*, Prensa Universitaria de Zaragoza, Zaragoza, 2009.
- TOVIAS, A., “La condicionalidad y la Política Europea de Vecindad”, en *Revista de Información Comercial Española*, nº 846, Madrid, 2009.
- VV.AA., *La Méditerranée sans l'Europe*, en *Confluences Méditerranée*, septiembre 2010.
- VV.AA., *Seguridad y estabilidad en la cuenca mediterránea*, CESEDEN, Madrid,

VII. O AQUÍFERO GUARANI E A GESTÃO INTEGRADA DAS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS NO BRASIL E NO MERCOSUL

Profa. Dra. Janaína Rigo Santin²⁷⁸ y Thaís Dalla Corte²⁷⁹
Universidade de Passo Fundo (Brasil)

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A água é essencial para a dinâmica da vida. É um recurso natural, renovável e em escassez. A maior parte de água doce disponível para o consumo é subterrânea, ou seja, as reservas de água doce subterrânea mundial são maiores do que as superficiais. Entretanto, tal afirmação ainda é desconhecida por grande parte da população. Faltam consciência e gerenciamento adequado para que a utilização das águas ocorra de forma sustentável.

Com o passar dos anos, houve um aumento da utilização dos recursos subterrâneos para o abastecimento das cidades, como uma alternativa ante a poluição e a falta de águas superficiais. Dessa forma, a melhor qualidade e o baixo custo são algumas das vantagens da utilização dos recursos hídricos do subsolo. Em contrapartida, o seu reabastecimento é lento, bem como a sua extração é mais difícil em decorrência da profundidade, entre outros.

Do total de água disponível no planeta, 97,5% é salgada. Assim, apenas os outros 2,5% restantes são água doce. E, por sua vez,

Do total de volume de água doce, somente 0,3% estão em rios e lagos, ou seja, é de fácil acesso para a população. A água subterrânea corresponde a 29,9% do volume de água doce. O restante da água doce está em locais de difícil acesso, principalmente nas calotas polares e geleiras (68,9%) e, ainda, em solos gelados, umidade do solo, pântanos, entre outros (0,9%). Portanto, 98,7% correspondem à parcela de água doce subterrânea, e apenas 0,9% corresponde ao volume de água doce superficial (rios e lagos), diretamente disponível para o consumo humano.²⁸⁰

Para agravar a situação dos recursos hídricos disponíveis para o consumo, tanto as águas superficiais quanto as subterrâneas são más distribuídas na superfície terrestre. O Brasil possui uma situação privilegiada

²⁷⁸ Pós Doutora em Direito pela Universidade de Lisboa, bolsista CAPES processo n. 5199.09.3. Doutora em Direito pela UFPR, Mestre em Direito pela UFSC, Advogada, Professora da Faculdade de Direito e do Mestrado em História da Universidade de Passo Fundo-RS. E-mail: janainars@upf.br

²⁷⁹ Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela UPF, ex-bolsista PIBIC/CNPq. Advogada. E-mail: tha_dallacorte@hotmail.com

²⁸⁰ GUIMARÃES, L.R., *Desafios jurídicos na proteção do Sistema Aquífero Guarani*. São Paulo: LTr, 2007. p. 16.

em relação à disponibilidade de água: detém 13,7% de toda a água doce do mundo. Contudo, a sua distribuição é irregular. Por exemplo, “a região amazônica abriga 74% da disponibilidade de água [do Brasil], no entanto, é habitada por menos de 5% da população”. Ou seja, a maior abundância é encontrada nas regiões de menor concentração populacional e atividades econômicas.²⁸¹

No nordeste a falta de água é crônica. No Sudeste ela é abundante, porém de má qualidade. A invasão de áreas de mananciais hídricos pela população carente é um dos maiores problemas de São Paulo. Os dejetos industriais lançados ao rio Paraíba do Sul tornam precária a água que abastece o Rio de Janeiro e outras cidades. Falta água para irrigar os arrozais do Rio Grande do Sul. A Amazônia, em 2005, enfrentou sua pior seca causada por um aquecimento fora do normal nas águas do Atlântico Norte, deixando comunidades sem água e sem alimento. [...] ²⁸²

Até 2025, prevêem as Nações Unidas que um terço dos países do mundo terá o seu desenvolvimento freado pela falta de água. Pesquisas recentes têm alertado que se forem mantidos os usos abusivos da água, “mais de 45% da população mundial não poderá contar com a quantidade mínima de água para o consumo diário em 2050. Estima-se que atualmente exista mais de um bilhão de pessoas sem acesso à água potável”.²⁸³ A título de exemplificação, veja-se alguns dados do continente europeu:

As várias regiões da Europa sofrem problemas diferentes. Nalgumas regiões o principal problema está associado à qualidade da água afectada pela poluição provocada pela actividade industrial. Noutras, a principal preocupação resulta da quantidade insuficiente ou irregular da área. No caso dos países da Europa meridional, a redução da quantidade de água assume maior importância do que para outros países. A situação que se verifica na Península Ibérica ilustra este ponto. Aqui a situação é de pronunciado desequilíbrio entre os recursos hídricos existentes nas regiões do Norte e nas do Sul, com grandes diferenças de precipitação. Sucessivos anos de reduzida precipitação provocaram o quase esgotamento das reservas de água nas regiões do Sul de Portugal e de Espanha, com enormes repercussões em termos económicos e sociais, chegando a determinar a redução em termos nunca antes experimentados do fornecimento de água aos habitantes daquelas regiões. A questão dos recursos hídricos, a sua utilização e disponibilidade tornou-se assunto de quase permanente discussão nestas regiões.²⁸⁴ (GUIMARÃES, 1997, p. 14) .

A água subterrânea é encontrada em todo mundo. Entretanto, a sua extração não é possível em todas as localidades em razão da profundidade, das

²⁸¹ BRUNONI, N., “ A Tutela das Águas pelo Município “, In FREITAS, V. P., *Águas – Aspectos Jurídicos e Ambientais*. 3^a. ed. Curitiba: Juruá, 2008. p. 84.

²⁸² FREITAS, V.P., “ Considerações Gerais “ . In: FREITAS, V.P., *Águas – Aspectos Jurídicos e Ambientais*. 3^a. ed. Curitiba: Juruá, 2008. p. 18-19.

²⁸³ BRUNONI, N., “ A Tutela... cit., p. 83.

²⁸⁴ GUIMARÃES, A.A., “ O Rio Douro: um caso prático no âmbito do direito internacional dos cursos de água “, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*. n. 7, Coimbra: Almedina, jun. 1997. p. 14.

condições de precipitação e da distribuição dos aquíferos. Por sua vez, a renovação das águas subterrâneas não ocorre na mesma velocidade que as águas superficiais. Logo, se essas águas forem utilizadas indiscriminadamente, além da sua capacidade de recarga, as reservas se esgotarão. O uso das águas subterrâneas pode ser indefinido desde que a sua extração obedeça à quantidade das recargas e não sejam poluídas, obtendo-se tais informações mediante estudos técnicos.²⁸⁵

Convém destacar que não apenas os recursos hídricos superficiais sofrem com contaminação. A água subterrânea, apesar de ser mais difícil de ser contaminada, também está sendo degradada, ainda que em escala menor do que a superficial. Os recursos hídricos subterrâneos possuem uma cobertura protetora (dos solos e rochosa) que dificulta a sua poluição. Mas tal proteção não tem sido um obstáculo difícil de ser burlado. A contaminação acaba ocorrendo pelas áreas de fissura e recarga.²⁸⁶

Nesse contexto, deve-se investir cada vez mais na gestão e na proteção dos recursos hídricos subterrâneos, pois são importantes reservas de água doce para o futuro e fontes primordiais para o abastecimento durante os períodos de estiagem. Quando contaminadas, demoram milhares de anos para se renovarem. Além do processo de descontaminação ser economicamente oneroso, em alguns casos, somente o abandono completo da utilização do reservatório de água subterrânea por um longo tempo soluciona o problema da poluição.²⁸⁷ Por isso, a sua extração e consumo precisam de um gerenciamento consciente, integrado e participativo, que deve ir além das fronteiras nacionais.

2. AS ÁGUAS SUBTERRÂNEAS NO BRASIL: NOÇÕES GERAIS E LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

Segundo a Associação Brasileira de Águas Subterrâneas, os recursos hídricos subterrâneos têm no Brasil uma extensão de 10.360.230 km³, os quais “são aproximadamente 100 vezes mais abundantes que as águas superficiais dos rios e lagos”, cujas reservas são apenas de 92.168 km³.²⁸⁸ Assim, as águas subterrâneas são maiores do que as superficiais no país. Entretanto, tais dados são desconhecidos pelo povo e pela administração pública: “ao contrário da imaginação popular, gerada pela visão que tem do ‘Planeta Azul’, [...] a maior parte da água doce está no subsolo, é subterrânea”.²⁸⁹

²⁸⁵ BRILHA, J; SÁ, A. (Coord.), *Água Subterrânea – Reservatório para um país com sede?*, out. 2005. Disponível em: <http://www.yearofplanetearth.org/content/downloads/portugal/brochura2_web.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2009.

²⁸⁶ VIEGAS, E. C., *Visão jurídica da água*, Livraria do Advogado Ed., Porto Alegre, 2005. p. 65-68.

²⁸⁷ BRILHA, J. ; SÁ, A. (Coord.), *Água...*, cit., p. 08.

²⁸⁸ ABBAS. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ÁGUAS SUBTERRÂNEAS. Informativo 171. jun-jul/2007. Disponível em: <[http://www.abas.org/abasinforma/171/ABAS INFO_171.pdf](http://www.abas.org/abasinforma/171/ABAS_INFO_171.pdf)>. Acesso em: 01 fev. 2010. p. 09.

²⁸⁹ GUIMARÃES, L. R., *Desafios...*, cit., p. 17.

No Brasil, as indústrias são as maiores utilizadoras das águas dos aquíferos, em especial no estado de São Paulo, em que 90% de suas indústrias tem abastecimento total ou parcial por poços artesianos. E, apesar de possuir qualidade e quantidade superior, os recursos hídricos subterrâneos recebem menos cuidados do que os superficiais. Entretanto, o país deveria ser modelo na regulamentação e gestão quando se trata de águas subterrâneas: dois terços do maior reservatório transfronteiriço de água doce do mundo, o Aquífero Guarani, também conhecido como Botucatu, encontra-se sobre o seu território, envolvendo os Estados de Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Abrange ainda os seguintes países: Paraguai, Argentina e Uruguai.²⁹⁰ O volume de água presente no aquífero Guarani teria capacidade “para atender à demanda de uma população de 360 milhões de pessoas ou a população do Brasil por 3.500 anos”.²⁹¹

Com a poluição dos recursos hídricos superficiais, a demanda dos subterrâneos vem aumentando. Além do crescente consumo, as reservas estão sendo degradadas por diversos fatores, entre eles a falta de conhecimento e de consciência da população que ocupa as áreas de fissuras e recarga dos aquíferos. Nota-se que os Planos Diretores municipais ainda são pouco eficientes na gestão dos recursos hídricos e, na maioria dos casos, pouco dispõem sobre as águas subterrâneas. Da mesma forma, o aumento da população, as modificações do uso da terra, a falta de investimentos em políticas públicas de saneamento básico e em estudos técnicos sobre a qualidade e disponibilidade das águas subterrâneas, entre outros, são fatores que contribuem para agravar a problemática aqui apontada.

O Brasil, até o advento da Constituição Federal de 1988, houve pouca atenção à importância dos recursos hídricos no contexto social. Prova disso é que o próprio Código de Águas de 1934, considerado um marco legal, tratava dos recursos hídricos como privados. Da mesma forma o Código Civil de 1916, por considerar o direito de propriedade como pleno, regulamentava as águas como bens privados, tanto as superficiais quanto as subterrâneas. Os proprietários podiam dispor desse bem tão importante conforme a sua vontade, desde que não causassem prejuízos à vizinhança. Tal realidade só se modificou – ganhando a água posição de bem público, comum e limitado – com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual inovou em seu artigo 225, ao impor ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e as futuras gerações.²⁹² Assim, conforme artigo 26, I da Magna Carta, são considerados bens dos Estados as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes ou em depósito. Já os rios e lagos internacionais ou que banhem mais de um Estado passam ao domínio da

²⁹⁰ FREITAS, V.P., *Águas...*, cit., p. 27.

²⁹¹ GRAF, A. C., “ A Tutela dos Estados sobre as Águas” , In: FREITAS, V.P., *Águas – Aspectos Jurídicos e Ambientais*. 3^a. ed. Curitiba: Juruá, 2008. p. 69.

²⁹² HENKES, S.L., *Histórico legal e institucional dos recursos hídricos no Brasil*. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4146&p=1>>. Acesso em: 07 jun. 2009.

União (CF art. 20, III). Acaba-se, assim, com as águas particulares ou comuns anteriormente previstas no Código Civil e Código das Águas.

Há ainda outras leis regulamentam as águas subterrâneas no direito brasileiro. Ganham destaque: a) a Lei 9.433/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, também chamada de Lei das Águas; b) a Lei 9.984/2000, que cria a Agência Nacional de Águas (ANA); c) a Lei 10.257/01, chamada de Estatuto da Cidade; d) e a Lei 11.445/07, a qual estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

A Lei 9.433/97, também chamada de Lei das Águas, estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), a qual tem por objetivo a gestão integrada e participativa das águas no país. E dispõe, em seu artigo 1, inciso I, que “a água é um bem de domínio público”. No comentário desta lei, Granziera²⁹³ afirma que “o Código das Águas estabeleceu uma política de recursos hídricos bastante avançada para a época e muito bem-estruturada. (...) foi o primeiro instrumento legal a tratar das águas sob o prisma do Direito Público.”

Dessa forma, qualquer pessoa pode utilizar-se da água, desde que observe as normas administrativas vigentes. Entretanto, “se um bem público de uso comum é usado privativamente, em benefício de alguém, que subtrai a possibilidade de outros o utilizarem, é necessário um título jurídico conferido pela Administração, que fixe as respectivas condições e limites.”²⁹⁴. Logo, um dos instrumentos de maior destaque da Política Nacional de Recursos Hídricos é a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos, prevista no art. 5º, inc. III da referida lei. É através da outorga que se possibilita a um interessado o direito de usar a água de maneira privada, com o controle da qualidade, da quantidade e do acesso à água, a fim de que sejam garantidos a toda população. Para tanto, a outorga do uso dos recursos hídricos deve ter como primazia o interesse público sobre o privado, pois a água é bem de domínio público.

Segundo a Agência Nacional de Águas²⁹⁵ a outorga deve ser entendida como:

O ato administrativo mediante o qual o poder público outorgante (União, Estado ou Distrito Federal) faculta ao outorgado (requerente) o direito de uso de recurso hídrico, por prazo determinado [e mediante contraprestação de cobrança pelo uso], nos termos e nas condições expressas no respectivo ato administrativo.

A Agência Nacional de Águas, autarquia sob regime especial, com autonomia administrativa e vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, tem a finalidade de implementar, em sua esfera de atribuições, a Política Nacional dos Recursos Hídricos, e através de Resoluções, é a responsável pelas outorgas de recursos hídricos da União. Está regulamentada pela Lei 9.984/2000. E, objetivando estipular critérios sobre o controle de qualidade da água, editou-se o Decreto 5.440/2005, que “estabelece definições e procedimentos sobre o

²⁹³ GRANZIERA, M.L., *Direito de Águas: disciplina jurídica das águas doces*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 120.

²⁹⁴ Idem, p. 179.

²⁹⁵ AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). A ANA na gestão de águas. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/gestaoRecHidricos/Outorga/default2.asp>>. Acesso em: 17 out. 2009.

controle de qualidade da água de sistemas de abastecimento e intitui mecanismos e instrumentos para divulgação de informação ao consumidor sobre a qualidade da água para consumo humano, sendo que todas as diretrizes constantes do Decreto são de adoção obrigatória em todo o território nacional”.²⁹⁶

Logo, as águas superficiais e subterrâneas estaduais e do Distrito Federal são de responsabilidade das autoridades competentes pelo gerenciamento dos recursos hídricos no Estado, conforme o art. 14 da Lei 9.433/97. Já, o §1º do referido artigo faz exceção a essa regra, dispondo que a União poderá delegar aos Estados e ao Distrito Federal a competência para a concessão de outorga de direito de uso de recurso hídrico de domínio da União. Para tanto, os Estados e o Distrito Federal devem ser dotados de condições administrativas que lhe permitam executar de forma eficiente as outorgas.²⁹⁷

Assim, não podem ser as unidades federativas obrigadas a prestar as outorgas por delegação, bem como a União não fica isenta de responsabilidade. Ela é co-responsável pela observância das normas da outorga de direitos de uso de recursos hídricos.²⁹⁸

Os municípios, por suas vez, não são responsáveis pelas outorgas, segundo o artigo 23, inc. XI da Constituição Federal de 1988. Porém, são competentes “para registrar, acompanhar e fiscalizar a exploração de recursos hídricos em seus territórios [...] mesmo que, por exemplo, se trate de verificar a existência de outorga na captação de água subterrânea, embora quem a conceda seja o Estado”.²⁹⁹ Da mesma forma, conforme determina a Portaria 518/04 do Ministério da Saúde, compete ao Município a vigilância sobre a potabilidade da água, mesmo estando o serviço a cargo de companhia estadual. Afinal, trata-se de assunto de saúde pública, e a gestão da saúde foi municipalizada com a Constituição de 1988. Por fim, salienta-se a normatização do meio ambiente natural e construído pelo Plano Diretor Municipal, através do qual mostra-se possível a municipalidade regular, por exemplo, os usos de cada local da cidade, ou seja, onde poderão ser instalados empreendimentos potencialmente poluentes, bem como regular e suplementar a legislação federal no que tange à extração de águas subterrâneas por poços artesianos, a fim de que não comprometam a potabilidade do lençol freático.

A outorga dos recursos hídricos é necessária para um melhor aproveitamento e gestão, pois a água é um recurso finito e de diversos usos. Ela pode ocorrer entre as administrações, ou entre essas e seus particulares. O direito de uso de recurso hídrico se dá mediante contraprestação. Para todos os entes federativos, os requisitos para a fixação da cobrança estão previstos no artigo 19 da Lei 9.433/97. Entretanto, para a União e o Distrito Federal a contraprestação é única; nos Estados, pode variar. Além do que, sempre que a

²⁹⁶ FREITAS, V.P., Águas..., cit., p. 21.

²⁹⁷ SILVA, D.D.; PRUSKI, F. (eds.), *Gestão de Recursos Hídricos: Aspectos Legais, Econômicos e Sociais*. Brasília, DF: Secretaria de Recursos Hídricos; Viçosa, MG: Universidade Federal de Viçosa; Porto Alegre: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2000. p. 192.

²⁹⁸ Idem, ibidem.

²⁹⁹ VIEGAS, E.C., Nova lei restringe uso de poços artesianos. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/atuacaomp/not_artigos/id15015.htm>. Acesso em: 12 nov. 2009.

água for usada pela Administração Pública não haverá contraprestação. O órgão responsável na União pela cobrança é a Agência Nacional de Águas (ANA). Já, os Estados devem criar os seus órgãos cobradores.³⁰⁰

A outorga do uso dos recursos hídricos pode ser suspensa e modificada. Em relação a esta é pacífico que “o Poder Público não pode arbitrariamente alterar a outorga, mas pode modificá-la motivadamente, de acordo com o interesse público”.³⁰¹ Já quanto aquela, o direito de uso das águas pode ser suspenso de forma total ou parcial, em definitivo ou por prazo determinado, observando as circunstâncias do artigo 16. Convém ressaltar que o processo de suspensão administrativo admite contraditório e ampla defesa em observância do que dispõe o art. 5º, incs. LIV e LV da Constituição Federal de 1988.

Dependem da outorga do direito de uso da água as situações elencadas no artigo 12 da Lei 9.433/97. A falta dessa outorga constitui infração das normas de utilização de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos, ficando sujeito as penalidades previstas no art. 49 da Lei 9.433/97. Porém, existem usos que não dependem de outorga, previstos no artigo 12, §1º da referida lei. Entre eles, pode-se destacar: satisfação das necessidades de pequenos núcleos populacionais no meio rural; derivações, captações e lançamentos insignificantes; acumulação de volumes de águas insignificantes. Mas, cumpre destacar que a desnecessidade de outorga não deve ser confundida com a definição de águas particulares, as quais foram extintas com o advento da Constituição Federal de 1988.

Na sequência, analisa-se o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), que tem por objetivo o desenvolvimento local de forma sustentável, por meio dos instrumentos de política urbana ali previstos. Ganha destaque, entre eles, o Plano Diretor (art. 40), o qual é o instrumento básico para reger a política de desenvolvimento e expansão nos municípios. Porém, o Plano Diretor é um instrumento de gestão dos solos e não, especificamente, de gerenciamento de águas. Entretanto, importantes regulamentações sobre os usos das águas são encontradas entre as suas disposições, pois é a partir da relação equilibrada entre gestão dos solos e das águas que o direito a cidades sustentáveis será garantido.

O Plano Diretor permite que cada município observe as suas especificidades na formulação e edição, como também faz com que o cidadão possua um papel mais ativo, agindo de forma integrada com o Poder Público mediante sua proposta de Plano Diretor Participativo e gestão democrática municipal. Entretanto, o que se observa na prática é que poucas são as regulamentações sobre águas encontradas nos Planos Diretores. Grande parte da população, bem como dos gestores públicos, ainda não despertaram para a importância do uso sustentável dos recursos hídricos, bem como de sua escassez. Tal falta de conscientização encontra-se refletida nos Planos Diretores, que simplesmente omitem o assunto. Assim, a sociedade e o Poder Público possuem a mesma parcela de responsabilidade nessa política ineficiente de gestão integrada das águas em âmbito local. As soluções para tal problema

³⁰⁰ SILVA, D.D.; PRUSKI, F. (eds.), *Gestão...*, cit., p. 182.

³⁰¹ *Ibidem*.

passam por maiores investimentos em políticas públicas, educação ambiental e conscientização.

Por sua vez, também regulamenta o uso das águas subterrâneas no Brasil a recente Lei Federal 11.445/07, a qual estabelece diretrizes para as questões de saneamento básico no país. Tal lei determina em seu artigo 45 parágrafo 1, que nas localidades em que não existir o serviço público de abastecimento de água e de destinação final dos esgotos sanitários, poderá o usuário utilizar de soluções alternativas para o suprimento deste serviço essencial. Dentre elas está a perfuração de poços artesianos para utilização de águas subterrâneas.

Veja-se que, por este dispositivo legal, a perfuração de poços artesianos trata-se de medida de exceção, somente para naquelas situações em que não há abastecimento por rede pública. Por sua vez, os projetos e construções de poços, os quais captam águas subterrâneas para abastecimento, devem obedecer às normas da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas), bem como as respectivas legislações municipais. Todas essas regulamentações devem ser respeitadas para que a qualidade e quantidade dos recursos hídricos subterrâneos sejam preservados, com vistas a sua sustentabilidade. O problema é que em inúmeras cidades percebe-se a perfuração de poços artesianos e utilização das águas subterrâneas indevidamente, mesmo com a existência de rede pública de distribuição de águas, o que pode acabar por poluir as águas subterrâneas.

Ademais, ao construir poços – muitas vezes irregulares – potencialmente (ou efetivamente) poluidores dos aquíferos subterrâneos, o usuário dificilmente incidirá nas sanções (administrativas ou penais) correspondentes, dada a impossibilidade de atribuir a poluição a este usuário. A vinculação à rede pública de abastecimento de água, sem o uso de fontes alternativas, é instrumento legal que visa efetivar a responsabilidade ambiental, uma vez que, havendo poluição das águas, o único causador possível é a concessionária dos serviços. O Ministério da Saúde estabelece padrões rígidos de qualidade para que a água seja considerada potável. Quaisquer valores inferiores aos estabelecidos pelo órgão competente podem produzir graves doenças em quem a consumir, devendo ser responsabilizada a concessionária do serviço público, não apenas individualmente, mas coletivamente, por tratar-se de lesão a direito difuso. A utilização de fontes alternativas à rede pública dificulta a constatação deste nexos causal, entre a água com níveis aquém dos mínimos legais e a (in) atividade da concessionária pública.³⁰²

As águas subterrâneas não devem ser utilizadas como fonte principal. Por não se recarregarem de forma rápida, acabam utilizadas de forma desnecessária e acima da sua capacidade, o que gera a exaustão dos lençóis freáticos. Assim, elimina-se uma potencial fonte de água. A extração de água subterrânea deveria estar sujeita a licenciamento sempre que a sua exploração ocorresse em larga escala e profundidade.

³⁰² LEMOS, R.D., “ Soluções Individuais de Abastecimento de Água e de Destinação Final de Esgotos Sanitários frente ao Novo Marco Jurídico Regulatório do Saneamento Básico “, *Revista de Direito Ambiental*, n. 54, São Paulo, *Revista dos Tribunais*, abr./jun. 2009. p. 270-290. p. 284.

Essas regras surgem do fato de que toda construção deve ser ligada à rede pública de abastecimento de água, a fim de que a saúde, o meio ambiente equilibrado e a dignidade da pessoa humana sejam assegurados. Entretanto, tal situação se encontra distante da realidade do país. Segundo informações da Organização De Olho nos Mananciais³⁰³, “no Brasil, mais de 14 milhões de pessoas não têm acesso a redes de distribuição de água e a contaminação dos mananciais é crescente”.

Por fim, o licenciamento ambiental é previsto na Lei Federal brasileira n.º 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. É através do licenciamento que se avaliam os impactos que podem ocorrer no meio ambiente natural pela “construção, instalação e funcionamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (art. 10). Tais empreendimentos dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente. Nesse sentido, a Fundação Estadual de Proteção Ambiental³⁰⁴ do Estado do Rio Grande do Sul, conceitua o licenciamento ambiental:

O procedimento administrativo realizado pelo órgão ambiental competente, que pode ser federal, estadual ou municipal, para licenciar a instalação, ampliação, modificação e operação de atividades e empreendimentos que utilizam recursos naturais, ou que sejam potencialmente poluidores ou que possam causar degradação ambiental.

Os recursos ambientais passíveis de serem utilizados são descritos no art. 3, V da lei como os seguintes: “atmosfera, as águas interiores, superficiais, subterrâneas, estuárias, mar territorial, solo, subsolo, elementos da biosfera, fauna e flora”. Assim, o licenciamento para a exploração dos recursos naturais é de essencial importância. É por isso que a extração da água subterrânea deveria (numa real medida de prevenção) ser permitida apenas mediante licenciamento. É através do licenciamento que pesquisas sobre a existência de águas subterrâneas, estudos de procedimentos técnicos e análises do aproveitamento adequado das águas são realizados.

Todavia, o Brasil está carente não apenas de uma maior regulamentação, mas sim de uma efetiva aplicação de seus normativos nesse setor. E essa questão tem como ponto nevrálgico a premente e necessária atuação conjugada dos entes federativos, União, Estados, Distrito Federal e Municípios no gerenciamento das águas. Da mesma forma, importante a atuação do Ministério Público no controle judicial e fiscalização da aplicação do ordenamento jurídico relativo aos direitos difusos e coletivos. E, por fim, na participação e controle social da população, organizada por meio dos Conselhos e Comitês de Bacias Hidrográficas ou mesmo de maneira individual, pela via da Ação Popular.

³⁰³ ORGANIZAÇÃO DE OLHO NOS MANACIAIS. Águas: Saneamento no Brasil. Disponível em: <<http://www.mananciais.org.br/site/agua/saneamento>>. Acesso em: 07 nov. 2009.

³⁰⁴ FEPAM- FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL HENRIQUE LUIZ ROESSLER/RS. Licenciamento Ambiental. Disponível em <<http://www.fepam.rs.gov.br/central/licenciamento.asp>>. Acesso em: 19 out. 2009.

Afinal, o maior reservatório de água doce subterrânea do planeta está em território brasileiro.

3. O SISTEMA AQUÍFERO GUARANI: A NECESSIDADE DA GESTÃO INTEGRADA ENTRE OS PAÍSES DO MERCOSUL

O Aquífero Guarani é o maior manancial transfronteiriço de água doce subterrânea do planeta. Sua extensão abrange quatro países da América Latina: Argentina (255.000 km²), Brasil (840.000 km² envolvendo os estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), Paraguai (71.700 km²) e Uruguai (58.500 km²). A área ocupada pelo Aquífero equivale aos “territórios da Inglaterra, França e Espanha juntos”. Assim, a sua extensão total é, aproximadamente, 1.2000.000 km². Estima-se que a população no domínio de ocorrência do Aquífero é de 30 milhões de habitantes.³⁰⁵

O Aquífero Guarani recebeu esse nome, dado pelo geólogo uruguaio Danilo Anton, “em homenagem à grande Nação Guarani, que habitava essa região até os primórdios do período colonial”.³⁰⁶ Conforme Guimarães³⁰⁷, a denominação correta, cientificamente, não é apenas Aquífero, mas sim, Sistema Aquífero Guarani (SAG) em decorrência da diversidade da sua geologia.

A grande armazenagem de água do Aquífero se deve, principalmente, pela sua formação geológica. Nele encontram-se águas armazenadas há muito tempo e outras que são recarregáveis através das fissuras. Se a água utilizada for de um local em que não existe recarga, a tendência é que a reserva se esgote. Dependendo da região, as águas são próprias ou impróprias ao consumo humano. Em regra, as suas águas possuem uma boa qualidade. Entretanto, “nas áreas mais confinadas, as águas não são adequadas sem tratamento ao consumo humano, devido os sólidos dissolvidos”.³⁰⁸

No Brasil, “mais de 300 cidades, entre 3 mil e 500 mil habitantes abastecem-se total ou parcialmente com águas do Guarani”. A sua exploração é muito viável, em decorrência da sua fácil extração, baixo preço e pequeno tratamento. Tais benesses são preocupantes, pois está sendo retirada uma carga maior do que a capacidade de reposição, tornando os usos insustentáveis: “[...] a cidade de Rio Preto/SP, [...] desde 1930 utiliza água do Aquífero e é abastecida 100% por ele”.³⁰⁹ Assim, as águas do Aquífero vêm sendo utilizadas há muito tempo sem estudos nem consciência da sua importância e capacidade de reposição. Trata-se de uma afronta à legislação brasileira, eis que, como determina a Lei 11.445/07, o abastecimento por fontes alternativas como, por exemplo, poços artesianos, deveria apenas ser complementar à rede pública.

³⁰⁵ GUIMARÃES, L. R., Desafios..., cit., p. 28.

³⁰⁶ SILVA, D. J. (Coord.), Seminário para preservação da bacia do rio Uruguai e Aquífero Guarani. Disponível em: <http://www.aquiferoguarani.ufsc.br/cartilha_municipios.doc>. Acesso em: 17 out. 2009.

³⁰⁷ GUIMARÃES, L.R., Desafios..., cit., p. 27.

³⁰⁸ Idem, p. 31-33.

³⁰⁹ Idem, p. 32-33.

Muitas informações sobre o Aquífero Guarani foram divulgadas “para a mídia ainda sem se saber ao certo como era sua formação e suas características específicas (como se fosse uma imensa caixa de água subterrânea)”. Hoje, estudos mais complexos já trazem novas questões a serem discutidas sobre a qualidade das águas subterrâneas do Aquífero. Por exemplo, o Sistema Aquífero Guarani é composto de vários aquíferos e, portanto, não seria contínuo e, também, não seria transfronteiriço além da região de São Paulo. Também alertam a vulnerabilidade do Aquífero, por ser constituído de arenitos relativamente permeáveis. Dado positivo é que o Aquífero pode ser maior do que se imagina, pois muitos países, em destaque a Argentina, realizam poucos estudos sobre essa importante reserva de água doce.³¹⁰

A ocupação desordenada das áreas de recarga e os esgotos, o uso excessivo de agrotóxicos, a suinocultura, os depósitos de lixo, os poços artesianos clandestinos e a superexploração das águas do Aquífero são causas de sua contaminação. É nesse sentido que a população dos países envolvidos deve participar ativamente no controle do uso das águas. E aqui se aponta a grande importância dos Planos Diretores municipais, instrumentos básicos de política urbana com vistas ao desenvolvimento sustentável das cidades, a fim de regular a exploração das águas nas cidades, a fim de que o desenvolvimento local ocorra de forma equilibrada e a sustentabilidade hídrica seja alcançada.

Em alguns casos, devido à superexploração de aquíferos, houve até um rebaixamento do nível da superfície, causando danos diversos à população e aos imóveis que estão ali localizados (subsistência do solo – movimento para baixo ou afundamento do solo causado pela perda de suporte subjacente).³¹¹

O Sistema Aquífero Guarani atinge diferentes localidades e, até mesmo, diversos países. Assim, a gestão das águas encontra-se dificultada, já que exige atitudes congregadas de todos os países envolvidos. O Aquífero é transfronteiriço, ou seja, vai além das fronteiras. Nesse contexto, a sua poluição não consegue ser contida, atingindo locais distantes da sua fonte poluidora. Portanto, deve haver não apenas um esforço das localidades, mas uma mobilização internacional a fim de que esse sistema seja preservado. Vários são os obstáculos que ainda devem ser enfrentados, tanto pela legislação interna quanto pela internacional, para que o Aquífero Guarani seja protegido.

O sistema brasileiro e, por sua vez, do Mercosul, de gerenciamento das águas subterrâneas ainda tem muito a evoluir. Falta conscientização da população, observância das leis, fiscalização, maiores investimentos em políticas urbanas locais e globais. Nesse contexto, urge a necessidade do desenvolvimento do Direito Ambiental Internacional, somente assim a preservação do Aquífero Guarani será possível. A tendência mundial é que a crise de água se agrave e os recursos hídricos subterrâneos sejam cada vez mais usados. Assim, quanto mais conhecimento e regulamentação, maior será a preservação desse recurso escasso. Logo, o estudo da legislação de outros países que já possuem um sistema integrado supranacional de gestão de águas deve ser

³¹⁰ FREITAS, V.P., Águas..., cit., p. 27; GUIMARÃES, L.R., Desafios..., cit., p. 41.

³¹¹ GUIMARÃES, L.R., Desafios..., cit., p.43.

um referencial na evolução do Direito das Águas no Brasil, bem em todos os países que integram o Mercosul.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que os recursos hídricos subterrâneos sejam utilizados de maneira correta, o seu uso deve ser complementar ao das águas superficiais. Entretanto, porque possuem preço inferior ao da água tratada, melhor qualidade, bem como por não estão sujeitos a racionamento, o consumo dos recursos hídricos subterrâneos vem aumentando. A disponibilidade de água doce subterrânea existente é maior do que a de água superficial. Assim, os recursos hídricos subterrâneos são vistos como solução para a crise de água que se vive, pois têm capacidade suficiente para garantir à população o acesso em quantidade e qualidade suficientes para a vida das presentes e das futuras gerações.

Entretanto, os danos causados as águas subterrâneas são crescentes. Em contrapartida, os processos para a descontaminação dessas águas são caros e demorados. Por estarem situadas em meio subterrâneo, são menos visíveis e, portanto, recebem menor atenção da população e da administração pública, que são os principais responsáveis do controle do uso das águas. Apesar de abundantes as águas subterrâneas, não são inesgotáveis. Se exploradas indiscriminadamente, ou seja, se o seu volume retirado for maior do que a sua reposição, podem se esgotar.

O Brasil possui uma boa disponibilidade de água, apesar da distribuição irregular dentro do território. Para uma regular exploração das águas subterrâneas no país deve-se observar o que dispõe a Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade), bem como os Planos Diretores de desenvolvimento e expansão urbana, a Lei 9.433/97 – que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos –, a Lei 11.445/07, a qual estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico, e as normas da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) para a perfuração dos poços artesianos. Todas essas regulamentações devem ser respeitadas para que a sustentabilidade seja alcançada. Porém, ainda está carente de regulamentação em âmbito supranacional.

O Aquífero Guarani é o maior manancial de água doce transfronteiriço do planeta, localizando-se dois terços da sua extensão no território brasileiro. Entretanto, por abranger além do seu território nacional os países da Argentina, Paraguai e Uruguai, a política de gestão da água deve ser desenvolvida em âmbito local e supranacional por meio de regulamentação conjunta aos países integrantes do Mercosul. Atualmente, o Aquífero Guarani não é preocupação primordial dos países da América Latina. São poucos os investimentos em políticas públicas que visam à sustentabilidade das águas. Assim, falta comprometimento dos países em busca do controle de poluição e preservação do Aquífero.

As águas do Aquífero são abundantes e de fácil extração. Todavia, não se recarregam na mesma velocidade que os recursos hídricos superficiais. Aliada à dificuldade de obtenção de informações, às retiradas de água em quantidades

superiores a sua capacidade de reposição e à crescente contaminação das suas águas, o Sistema Aquífero Guarani encontra-se em estado de alerta. Por isso, cada vez mais mecanismos de gestão local e internacional devem ser desenvolvidos e efetivados, bem como a população deve agir de forma consciente, em busca da sustentabilidade hídrica.

O homem deve ter consciência que é sujeito ativo, e ao mesmo tempo, passivo das suas condutas contra o meio ambiente. Do contrário, nada adiantam apenas investimentos e edição de leis pelo poder público. Os resultados obtidos são limitados sem a participação de todos os envolvidos, cidadãos e governantes, mesmo que de diferentes nações.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBAS. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ÁGUAS SUBTERRÂNEAS. Informativo 171. jun-jul/2007. Disponível em: <[http://www.abas.org/abasinforma/171/ABAS INFO 171.pdf](http://www.abas.org/abasinforma/171/ABAS_INFO_171.pdf)>. Acesso em: 01 fev. 2010.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). A ANA na gestão de águas. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/gestaoRecHidricos/Outorga/default2.asp>>. Acesso em: 17 out. 2009.

BRILHA, J. ; SÁ, A. (Coord.), Água Subterrânea – Reservatório para um país com sede?, out. 2005. Disponível em: <[http://www.yearofplanetearth.org/content/downloads/portugal/brochura2 web.pdf](http://www.yearofplanetearth.org/content/downloads/portugal/brochura2_web.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2009.

BRUNONI, N., “ A Tutela das Águas pelo Município “, In: FREITAS, Vladimir Passos de. Águas – Aspectos Jurídicos e Ambientais. 3ª. ed. Curitiba: Juruá, 2008.

FREITAS, V.P., Águas – Considerações Gerais. In FREITAS, V.P., *Águas – Aspectos Jurídicos e Ambientais*. 3ª. ed. Juruá, Curitiba, 2008. p. 16-33.

FEPAM- FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL HENRIQUE LUIZ ROESSLER/RS. Licenciamento Ambiental. Disponível em <<http://www.fepam.rs.gov.br/central/licenciamento.asp>>. Acesso em: 19 out. 2009.

GUIMARÃES,LR., *Desafios jurídicos na proteção do Sistema Aquífero Guarani*. São Paulo: LTr, 2007.

GUIMARÃES, A.A.; “ O Rio Douro: um caso prático no âmbito do direito internacional dos cursos de água “, *Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente*. n. 7, Coimbra: Almedina, jun. 1997. p. 13-28.

GRAF, A.C., “ A Tutela dos Estados sobre as Águas “ In FREITAS,V.P. *Águas – Aspectos Jurídicos e Ambientais*. 3ª. ed. Juruá, Curitiba, 2008. p. 57-81.

GRANZIERA, M.L., *Direito de Águas: disciplina jurídica das águas doces*. 3.ed. Atlas, São Paulo, 2006.

HENKES, S.L., Histórico legal e institucional dos recursos hídricos no Brasil. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4146&p=1>>. Acesso em: 07 jun. 2009.

LEMOS, R.D.,” Soluções Individuais de Abastecimento de Água e de Destinação Final de Esgotos Sanitários frente ao Novo Marco Jurídico Regulatório do Saneamento Básico “, *Revista de Direito Ambiental*, n. 54, São Paulo, Revista dos Tribunais, abr./jun. 2009. p. 270-290.

ORGANIZAÇÃO DE OLHO NOS MANACIAIS. Águas: Saneamento no Brasil. Disponível em: <<http://www.mananciais.org.br/site/agua/saneamento>>. Acesso em: 07 nov. 2009.

SILVA, D.D.; PRUSKI, F (eds.), *Gestão de Recursos Hídricos: Aspectos Legais, Econômicos e Sociais*. Brasília, DF: Secretaria de Recursos Hídricos; Viçosa, MG: Universidade Federal de Viçosa; Porto Alegre: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2000.

SILVA, D.J.(Coord.), Seminário para preservação da bacia do rio Uruguai e Aquífero Guarani. Disponível em: <http://www.aquiferoguarani.ufsc.br/cartilha_municipios.doc>. Acesso em: 17 out. 2009.

VIEGAS, E.C., Nova lei restringe uso de poços artesianos. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/atuacaomp/not_artigos/id15015.htm>. Acesso em: 12 nov. 2009.

VIEGAS,E.C., *Visão jurídica da água.*: Livraria do Advogado Ed., Porto Alegre, 2005.

VIII. EL DESARROLLO COMO ASIGNATURA PENDIENTE DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Prof. Dr. José Miguel Calvillo Cisneros
Universidad Carlos III de Madrid

1. INTRODUCCIÓN

Las causas de la pobreza son diversas y diversas deberían ser sus soluciones. Algunas interpretaciones explican el “subdesarrollo” como consecuencia de factores internos de los Estados que lo sufren. A menudo, se suele caer en el error de explicar la pobreza como consecuencia de una mala gestión política a nivel local producto de la corrupción institucional o bien por una pésima gestión económica, por los numerosos conflictos internos que asolan los países pobres, por la ausencia de procesos democráticos, etc. Estas corrientes comenten la imprudencia de estudiar cada país, cada población, cada caso, como un todo homogéneo sin analizar numerosos factores, internos y externos, que influyen en el desarrollo de los Estados.

Desde nuestra línea de investigación, entendemos que, en una sociedad cada vez más globalizada, los factores externos van adquiriendo mayor relevancia en la explicación de las diferencias económicas entre los Estados, siendo éste, el Estado weberiano, un actor cada vez más debilitado y, por lo tanto, con un peso menor en cuanto a su papel protector de su población³¹². Con frecuencia se afrontan problemas locales sin tener en cuenta que derivan de causas globales y sin determinar a los responsables ni a los mecanismos de los cuales son consecuencia³¹³. Así, actores de desarrollo, como Agencias estatales y/o Organizaciones no Gubernamentales (ONG), pretenden enfrentarse a la pobreza sin ocuparse de las causas que la ha generado.

Nuestro propósito gira en torno a la exposición de las causas por las cuales el desarrollo continúa siendo una de las asignaturas pendientes de la agenda global de las relaciones internacionales. Con ello pretendemos poner en relieve

³¹² Véase BECK, U., *¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona, 2007; STIGLITZ, J.E., *El Malestar de la globalización*, Taurus, Madrid; DE LA DEHESA, G., *Globalización, desigualdad y pobreza*, Alianza, Madrid, 2003.

³¹³ Para ampliar información sobre esta cuestión véase LLISTAR BOSH, D., *Anticooperación. Interferencias Norte-Sur*, Icaria, Barcelona, 2009 o visítese *African Reparations Movement* [<http://the.arc.co.uk/arm/>]

que la pobreza no es solamente consecuencia de unas circunstancias determinadas de carácter interno, sino que las relaciones entre los actores internacionales condicionan el desarrollo de los países empobrecidos. Es por ello, por lo que a través de un análisis de las relaciones comerciales internacionales, pretendemos abordar la cuestión del desarrollo como consecuencia del comportamiento de los actores que forman este sistema económico internacional.

2. DE BRETTON WOODS A MARRAKECH. EL DESARROLLO COMO CUESTIÓN SECUNDARIA

Desde la firma de los Acuerdos de Bretton Woods (julio de 1944), la normatización del comercio internacional ha girado en torno al objetivo primordial de la liberalización del comercio mundial. Tras la II Guerra Mundial, se dió lugar a un nuevo orden económico internacional, iniciándose una carrera desde el lado liberal con el fin de restar protagonismo al Estado como principal actor del comercio internacional. Entre 1944 y 1948 se fundaron las principales instituciones económicas internacionales, que junto con la Organización Mundial del Comercio (1995), constituyen hoy día los pilares institucionales del actual orden económico internacional.

En Bretton Woods se adoptaron los estatutos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), también conocido como el Banco Mundial (BM). Posteriormente, se crearon lo que se conocen como las filiales del BM: Cooperación Financiera Internacional (1956); y la Asociación Internacional de Fomento (1960). Junto con el BIRF, estas entidades conforman la familia del BM. Por un lado, el FMI fue creado para regular las transacciones monetarias internacionales, mientras que, por otro, el BIRF o BM fue creado con el objetivo de financiar proyectos de desarrollo tanto en los países castigados por la II GM y en Países en Vías de Desarrollo (PVD).

Como consecuencia de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Empleo (La Habana 1948) se adoptó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) constituyendo el eje central de regulación del comercio internacional de mercancías durante la segunda mitad del S. XX³¹⁴. Con el paso de los años, se sintió la necesidad de volver a crear un entramado internacional que articulase un sistema de soluciones de controversias o la propiedad intelectual relacionada con el comercio. La Ronda de Uruguay culminó con los Acuerdos de Marrakech (1994) por los que se crea la OMC (1995). A todo este entramado, se suma la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) creada en 1948 con el fin de coordinar los

³¹⁴ El sistema comercial que se construye, en especial el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), responde a la liberalización multilateral del comercio que se obtiene mediante el desarrollo del principio de no discriminación, según el cual se extiende a todas las partes del GATT cualquier ventaja comercial otorgada a un tercero y se impide el proteccionismo exigiendo para los productos importados el mismo tratamiento que se le da al producto nacional.

programas de recuperación y lograr la progresiva liberalización de los intercambios comerciales en Europa. Tras alcanzar los objetivos para lo que había sido creada, la OECE fue sustituida por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en 1961 siendo una de las principales organizaciones encargadas de coordinar y evaluar las políticas de desarrollo.

Todas estas organizaciones económicas han tratado de mantener cierta autonomía con respecto a las Naciones Unidas, más proclive a defender los intereses de los países pobres, con el fin de mantener una prudente distancia para preservar su libertad de acción y su capacidad de promover políticas favorables a los intereses de los países industrializados³¹⁵. En este sentido, el papel de las organizaciones internacionales económicas en relación con la promoción del desarrollo de los países más desfavorecidos es crucial. Tanto el FMI, como el Banco Mundial, están, al menos teóricamente, comprometidos con los objetivos internacionales de desarrollo y, en especial, con la reducción de la pobreza. Incluso, si atendemos al nivel de recursos económicos destinados a cumplir con este objetivo, éstas organizaciones, en especial el Banco Mundial, tienen un papel mayor que el de las Naciones Unidas en la asistencia a los países pobres.

3. EL DESARROLLO EN LA AGENDA DEL COMERCIO INTERNACIONAL

El sistema de relaciones internacionales ha experimentado profundos cambios desde Bretton Woods y éstos se han acentuado en las últimas décadas. El sistema de cooperación al desarrollo nace al abrigo de las instituciones económicas nacientes después de la II Guerra Mundial, en un contexto completamente diferente al actual y se ha ido configurando de acuerdo con unas necesidades y objetivos que correspondían a la coyuntura de cada momento. El desarrollo ha estado marginado a los intereses de los “padres” del sistema económico mundial. Sin embargo, la aparición del Tercer Mundo como consecuencia de la descolonización, supuso un elemento de contestación³¹⁶ a este sistema económico creado a imagen y semejanza de los intereses de las potencias occidentales.

La Conferencia de Bandung (1955) marcó el inicio de las reivindicaciones de los países colonizados, principalmente africanos y asiáticos, que reclamaban un trato más justo y respeto a su soberanía en materia económica, política y cultural. A esta primera iniciativa, se sumaron diversas Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas destacando la 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970 sobre los principios de derecho internacional referentes a la

³¹⁵ Véase a este respecto SANAHUJA, J.A., *¿Compromisos factibles? Las instituciones de Bretton Woods y los Objetivos del Milenio*, en http://www.fongdcam.org/manuales/educaciondesarrollo/datos/docs/A_docs/5_4_Bretton%20Woods%20y%20ODM.pdf

³¹⁶ HINOJOSA MARTÍNEZ, L. y ROLDÁN BARBERO, J., *Derecho Internacional Económico*, Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 329.

relación de amistad y cooperación entre los Estados, 3281 (XXIX) de 12 de diciembre de 1974 que reconoce que no es factible alcanzar un orden internacional justo ni un mundo estable en tanto no se respeten el derecho de todos los pueblos, en especial los PVD y la 1803 (XVII) de 14 de diciembre de 1962 sobre la soberanía permanente de los recursos naturales.

A lo largo de las últimas décadas se han formulado otras iniciativas que tenían como objetivo la igualdad real en el plano económico y político de todos los países. Estas iniciativas se basan en dos justificaciones. La primera de ellas era la deuda moral de los países industrializados con el Tercer Mundo por el colonialismo. La segunda fue el respeto de la legalidad jurídica internacional.

Así nace en 1974, en el seno de las Naciones Unidas, el conocido como Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) que hizo referencia a las peticiones de los países más pobres perjudicados por las reglas del comercio internacional. Sus peticiones estaban relacionadas con un cambio de normas de funcionamiento de la economía. Entre sus peticiones cabe resaltar el establecimiento de acuerdos sobre los productos de explotación que permitieran obtener precios remuneradores y justos de la venta de materias primas, aumento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de los países industrializados hasta alcanzar el 0,7% de su Producto Interior Bruto (PIB), protagonismo de las Naciones Unidas en la gestión de la AOD, reducir la deuda exterior, reducir o eliminar los derechos arancelarios de los países industrializados, reglamentos para las actividades de las empresas multinacionales en los países en desarrollo, etc.

Si nos centramos en el comportamiento, a partir de esta fecha y hasta unos años posteriores de los países industrializados en cuanto al cumplimiento de estas peticiones, observamos que la AOD entre los periodos 1970 y 1983 se redujo del 0,52% al 0,33%; el 70% de la AOD total se centraba en acuerdos bilaterales restando protagonismo a las Naciones Unidas; la deuda externa pasó de 7.000 millones de dólares a 23.000 millones de dólares³¹⁷; y que los aranceles no desaparecieron en los países industrializados, principalmente en Europa, perjudicando enormemente a los países más pobres.

Por otro lado, y siguiendo la doctrina de Keith GRIFFIN, la ayuda externa se convirtió en un instrumento de la Guerra Fría y de la hostilidad de las superpotencias³¹⁸. Por tanto, la AOD se transforma en un instrumento de la política exterior de los Estados industrializados, teniendo que analizar el sistema de cooperación internacional para el desarrollo dentro de la coyuntura histórica en la que nace y se desarrolla. Por ello, la ayuda internacional era un fenómeno novedoso en los años 70 aunque permanente. El diseño de este tipo de políticas no responde a un diseño ordenado y coherente ni a criterios supuestamente racionales.

³¹⁷ Fuente: OCDE.

³¹⁸ Véase GRIFFIN, K. y McKINLEY, T., *New Approach to Development Cooperation*, Oficina de Estudios de Desarrollo del PNUD, Discussion Paper n°7, Nueva York, 1996.

Tanto la aparición, como su fisonomía, son el resultado de las dinámicas históricas que han dado forma al sistema internacional contemporáneo³¹⁹. En primer lugar, la confrontación Este-Oeste y el bipolarismo. En segundo lugar, el proceso de descolonización y el conflicto Norte-Sur. Y, en tercer lugar, las dinámicas de la globalización y la paulatina integración de los PVD en el sistema económico mundial. Los tres procesos están relacionados directamente y para explicar la ausencia de una política eficaz y efectiva de desarrollo es necesario recurrir a estas tres dinámicas históricas.

Desde la perspectiva liberal dominante en las conferencias internacionales que configuraron el sistema del comercio internacional, se entiende que el crecimiento de los países del Sur es el resultado natural de los intercambios comerciales y de la inversión privada bajo las directrices de la eliminación de barreras restrictivas o proteccionistas. Bajo esta pauta ideológica, se afirmaba que las relaciones entre países desarrollados y PVD generarían beneficios para ambas partes.

Ahora bien, desde la concepción de la economía para el desarrollo, y siguiendo la línea de investigación de autores como Albert HIRSCHMANN, se rechaza de manera tajante el aplicar un mismo análisis económico a realidades muy heterogéneas producto de largas décadas de sometimiento. Otros autores como Dudley SEERS afirman que el caso de los países desarrollados no es más que un caso especial del funcionamiento del sistema económico y, por lo tanto, sus modelos y políticas no pueden ser extrapolados a los PVD, que son el caso general³²⁰.

Siguiendo esta línea evolutiva de análisis en la que hacemos una revisión histórica, el sistema de comercio internacional continuó perfilándose bajo la premisa de la liberalización de la economía internacional. Así, y en los albores de la desaparición del mundo bipolar, se inicia la Ronda de Uruguay (1986) que concluye con la aprobación de la Declaración de Marrakech (1994), por la que se crea la Organización Mundial del Comercio (OMC) que constituye el eje central de la regulación del comercio internacional. La OMC fija como uno de sus principios operativos la colaboración estrecha con los organismos de Bretton Woods, FMI y Banco Mundial. Las Rondas de Negociación, auspiciadas primero por el GATT y luego por la OMC, constituyen el marco en el que se han consensuado importantes reducciones arancelarias, junto con otras medidas, tendentes a liberalizar el comercio internacional, contribuyendo a la creación de una economía globalizada.

Los nuevos desafíos planteados en las relaciones comerciales, así como problemas enraizados de compleja solución, han dejado claro que la creación de la OMC no cierra los numerosos frentes abiertos que se mantienen o van apareciendo en la escena comercial internacional. Entre ellos se encuentra la

³¹⁹ Véase HETTNE, B., *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International political Economy of Development*, Longman, Harlow, 1995.

³²⁰ Para ampliar información sobre estas teorías de economía de desarrollo consúltese, a modo de ejemplo, SEERS, D., *The Political Economy of Nationalism.*, Oxford University Press, Nueva York, 1983; NURKSE, R., *Algunos aspectos internacionales del desarrollo económico*, The American Economic Review, Nueva York, 1953.

situación de los PVD dentro del sistema de la OMC, cuestiones relacionadas con el sector agrícola, la protección social en el comercio internacional y la relación entre comercio y el medio ambiente.

En la Ronda de Doha (2001) se iniciaron negociaciones como el impulso a la inserción de los PVD en el comercio internacional. Este tema fracasó en la Conferencia Ministerial de Cancún (2003) pero fueron superados en la Ronda de Hong-Kong (2005) donde se alcanzó un acuerdo *inter alia* con el fin de eliminar las subvenciones a las exportaciones agrarias. La naturaleza política más marcada de algunas cuestiones que deben abordar las siguientes rondas negociadoras hará aún más complicado alcanzar consensos. A ello se le une el mayor protagonismo de los PVD que actualmente son mayoría en la OMC, siendo capaces de bloquear iniciativas, lo que obliga a buscar nuevas fórmulas de adopción de soluciones más equilibradas.

4. EJEMPLO DE INCOHERENCIA EN EL COMERCIO INTERNACIONAL: EL DESARROLLO Y LA AGRICULTURA

La OMC es criticada por varios aspectos: por su déficit democrático, por la falta de transparencia y por la escasa participación de actores internacionales como las ONG³²¹. No obstante, no se puede obviar que la OMC ha sido un motor de la cooperación multilateral internacional en el ámbito comercial. Sin embargo, la situación de la inserción de los PVD en el sistema del comercio internacional continúa siendo uno de los retos para las próximas rondas de negociación, fundamentalmente abordando uno de los sectores más importantes para el desarrollo de los PVD como es el de la agricultura, ganadería, pesca y sector textil. En relación con el fortalecimiento del sector agrícola en África subsahariana, América Latina y Asia supondrían un fuerte impulso en la activación del crecimiento económico de estas áreas. Concretamente, los países africanos firmaron la Declaración de Maputo, en la que los miembros de la Unión Africana (UA) acordaron incrementar el gasto público en agricultura hasta un 10% de su PIB³²². Sin embargo, hasta la fecha solamente Etiopía, Madagascar, Malawi, Mali, Níger, Senegal y Zimbawe han logrado alcanzar este objetivo³²³.

En esta misma línea argumental, los actores industrializados - Unión Europea (UE), Estados Unidos, Canadá, Japón,...- continúan su tendencia a establecer un fuerte proteccionismo en el sector agrícola – por ejemplo la Política Agraria Común (PAC)³²⁴- consistente en proteger al agricultor europeo

³²¹ Para ampliar información véase BARTON, J.H., GOLDSTEIN, J.L., JOSLING y R.H. STEINBERG, *The evolution of the trade Regime, Politics, Law and Economics of the GATT and WTO*, Princeton, 2006.

³²² MEDINA REY, J.M., *Especulación financiera y crisis alimentaria*, Prosalus, Madrid, 2011, p. 29.

³²³ Véase BAILEY, R., *Cultivar un futuro mejor*, Oxfam Internacional, Madrid, 2011.

³²⁴ La PAC tiene su origen en los años 50 en un contexto en el que no se podía abastecer de alimentos a la población de Europa Occidental. El objetivo era fomentar la productividad de alimentos y garantizar que Europa tuviera un sector agrícola viable. La PAC garantizaba precios elevados a los agricultores e incentivos para que produjeran más. A partir de los años 80, las

a través de la entrega de fuertes subvenciones, medida criticada desde el GATT y, a día de hoy, por la propia OMC y el conjunto de PVD. A partir de los años 80 las Comunidades Europeas se enfrentan a la problemática de los excedentes permanentes, distorsiones en los mercados mundiales siendo prácticamente imposible el desarrollo sostenible de la agricultura. En la década de los 90, la UE crea la conocida como Agenda 2000 que introduce un mecanismo de ayudas con el fin de apoyar a los agricultores europeos a reestructurar sus explotaciones, diversificar su producción y mejorar la comercialización de sus productos. Las medidas adoptadas supusieron un elevado coste alcanzando el 42,9% del presupuesto total de la UE representando la productividad únicamente el 0,5% del PIB de la UE³²⁵.

La UE tiene un presupuesto en cooperación al desarrollo y acción humanitaria que representa el 3,4% del total de la UE, aproximadamente 4.900 millones de euros – primer donante mundial –. Al mismo tiempo, otorga subvenciones anuales para el sector agrícola cercanas a los 61.000 millones de euros³²⁶. Una reducción de los aranceles en los países desarrollados mejoraría sensiblemente las opciones de los PVD para exportar sus productos o incluso para comercializarlos en el mercado interno.

Tenemos que poner en relieve la gran importancia que tiene para los PVD la reforma del sistema de comercio agrícola europeo e internacional. En esta línea, bajo el trato especial y diferenciado en el seno de la OMC, las partes negociadoras debaten aquellas regulaciones especiales para los PVD que tiene como finalidad que dichos países puedan perseguir el logro de objetivos tales como la seguridad alimentaria y el desarrollo rural. Este debate gira en torno a dos cuestiones: ¿de que manera los países industrializados deben modificar sus políticas agrarias en relación con la reducción de las prácticas arancelarias para beneficiar a los PVD, puesto que reducir la pobreza es uno de los pilares de su política exterior?, ¿hasta qué punto deben concederse opciones a los PVD para brindar mayor protección y apoyo a su agricultura puesto que ésta cumple funciones que no están directamente relacionadas con lo comercial? y ¿es compatible la política de desarrollo practicada por la UE y sus miembros si en paralelo no se produce una reforma de la PAC?

Actualmente, la UE defiende la flexibilización del comercio agrícola, siempre que este proceso este sujeto a la condición de que la agricultura no sea, solamente entendida, como beneficio comercial. Eso significa el no perder de vista las funciones de la agricultura relacionadas con la preservación del medio ambiente, el desarrollo rural, la seguridad alimentaria y los intereses de los consumidores. Para la UE, no deben sacrificarse tales cuestiones en aras del libre comercio, aún cuando las mismas no sean de orden estrictamente comercial³²⁷. Esta condicionalidad *a priori* defensora de los postulados del desarrollo, supone una protección del sector agrícola europeo.

Comunidades Europeas a través de la PAC, alcanzó el objetivo de que Europa fuera autosuficiente en materia agrícola.

³²⁵ Fuente: Comisión de la Unión Europea. Datos de 2011.

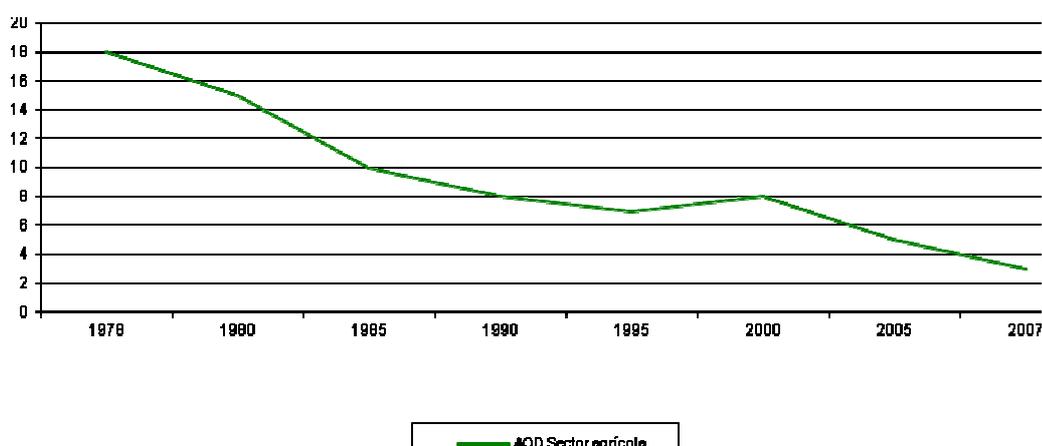
³²⁶ *Ibidem*.

³²⁷ Para ampliar información visítese *El Acuerdo sobre la Agricultura en la OMC* en: http://www.3dthree.org/pdf_3D/GuiaPracticaCAP6.pdf

Este debate intenso sobre la liberalización del sector agrícola se volvió a poner de manifiesto en la Ronda de Doha (2001). Los PVD tratan de conseguir el libre acceso a los mercados de alimentos mundiales bajo la premisa de que esta modificación de política supondrá el crecimiento sostenido de sus economías. Si bien la influencia de los PVD en las negociaciones agrícolas ha aumentado en los últimos años, estos países no tienen en absoluto una posición común, lo cual se debe principalmente a las grandes diferencias en su situación económica. A pesar de ello, hay varios grupos con intereses compartidos.

Evolución de la AOD destinada al sector agrícola en % 1978-2007³²⁸

Gráfico: 1



El común denominador de todos los PVD puede sintetizarse en su exigencia de una reducción sustancial de las barreras comerciales y de las subvenciones a la agricultura de los países industrializados – lo cual excede lo propuesto por la UE, Estados Unidos y Japón – y de exenciones que les permitan hacer frente a sus objetivos en materia de desarrollo. Paralelamente, la AOD destinada a la promoción de la agricultura en los PVD ha descendido alarmantemente en las últimas tres décadas pasando de un 18% en 1978 al 3% en 2007 (ver gráfico 1).

Asimismo, entre los factores que implica el abandono del sector agrícola se encuentran las recetas impuestas por las instituciones financieras internacionales que, a través de sus programas de ajuste estructural, han promovido la transformación de la agricultura de pequeñas escala en modelos

³²⁸ Fuente: Naciones Unidas, Marco Amplio para la Acción, 2008. El Marco Amplio para la Acción subraya la necesidad de liderazgo a todos los niveles. En el plano nacional, los gobiernos, apoyados por los donantes, los organismos técnicos, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales deberán actuar de forma concertada. En el Marco Amplio para la Acción se definen las modalidades de actuación que podrán adoptar los países para mejorar sus resultados en materia de seguridad alimentaria y nutricional: establecer “alianzas alimentarias”, basadas en los mecanismos y programas existentes, garantizar un análisis y una evaluación conjuntos y permanentes, consolidar las acciones con el objetivo de evitar solapamientos e identificar carencias, revisar los actuales mecanismos de seguimiento y fomentar unas comunicaciones públicas eficaces. Gráfico: elaboración propia.

http://www.un.org/spanish/issues/food/taskforce/FINAL_CFA_July_2008.pdf

agroextensivos orientados a la exportación que benefician, principalmente, a las grandes corporaciones multinacionales y perjudican a la agricultura familiar, la agricultura campesina, los pescadores artesanales y los sistemas de producción tradicionales.

Después de una década de negociaciones, la Ronda de Doha aún no ha conseguido eliminar las barreras que impiden el acceso a los productos de los PVD a los mercados de los países industrializados. Los PVD continúan reclamando que se realice una liberalización gradual del sector en la misma forma que se realizó a los productos industriales. Ahora bien, cabe resaltar que la liberalización del sector agrícola no tiene porque conllevar beneficios para los agricultores de los PVD. La producción industrializada y orientada a la exportación exige un acceso a la tierra, el agua, la tecnología, la infraestructura y de capital que la mayoría de los agricultores no tienen, limitándose el acceso a todas estas materias a pocas empresas transnacionales del sector que dominan la producción de alimentos a nivel mundial.

El éxito de la culminación de la Ronda de Doha depende, en gran medida, de las reivindicaciones de los países industrializados. Por un lado Estados Unidos y la UE acceden a abrir sus mercados y reducir las subvenciones a la agricultura pero, por otra, los PVD deben abrir sus mercados a las grandes empresas transnacionales del sector de los alimentos continuando con el comportamiento habitual del sistema de comercio internacional: la dependencia.

5. EL DESARROLLO COMO ASIGNATURA PENDIENTE: LA EFICACIA DE LA AYUDA Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN SUR-SUR

Las fórmulas para aumentar el desarrollo de los más desfavorecidos han sido numerosas desde la creación de Bretton Woods. En los años 50, el desarrollo se centraba en el aumento del Producto Nacional Bruto (PNB) bajo la idea liberal de *“si la marea sube de nivel, los barcos subirán de nivel”* en clara referencia a que si se produce un aumento de los indicadores macroeconómicos se produciría un aumento de los niveles de desarrollo; en los años 60 se tiende a la consecución del equilibrio exterior en la balanza de pagos; los 70 se inician con la premisa de que con el aumento del PNB y el empleo se aliviaría la pobreza; los 80 destacó la premisa de aumentar los indicadores macroeconómicos y el equilibrio interno fiscal y monetario; en los 90 aparece la idea del buen gobierno y la capacidad institucional con el fin de limitar el capitalismo global; en la actualidad, las fórmulas se centran en el desarrollo humano y en la reducción de las desigualdades. En esta última fase, la globalización representa la estrategia de desarrollo y crecimiento. Sin embargo, la globalización, entre otras cosas, significa pérdida de capacidad institucional

nacional y, por tanto, aumento de la desprotección de los individuos que más necesitan de las instituciones locales y nacionales³²⁹.

La AOD también ha evolucionado en sus postulados, objetivos e instrumentos desde la firma de los Acuerdos de Bretton Woods hasta nuestros días. Así, en la década de los 50 la AOD estaba dirigida a transferir recursos a gran escala con el fin de financiar la industrialización, además de canalizar los fondos a través de ayuda alimentaria y de grandes proyectos como el Plan Marshall; en los 60 la idea era aumentar los conocimientos a través de la asistencia técnica con el objetivo de aumentar el capital humano del receptor; los 70, la AOD se dirigía a cubrir necesidades básicas, más de carácter humanitario y asistencialista; en los 80 aparece el problema de la deuda externa y la AOD contribuye a crear un marco de estabilidad en los países deudores a través de los instrumentos de condonación y tratamiento de la deuda externa; en los 90 aparece lo que se denominó como la *fatiga del donante* pero, al mismo tiempo, se crean programas de desarrollo centrados en la coordinación y apropiación de las acciones; en la actualidad el objetivo sigue siendo la reducción de la pobreza a través del cumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM) y, además, destaca el debate sobre la eficacia y la calidad de la ayuda, estableciendo criterios de alineamiento, apropiación, gestión por resultados, mutua responsabilidad, etc. Aparece por primera vez la relación entre desarrollo y seguridad.

Desde la perspectiva del desarrollo, se han producido importantes cambios que han caminado en paralelo con las grandes y veloces modificaciones que se han producido en la escena internacional. En esta línea, las teorías de la economía para el desarrollo han evolucionado - como por ejemplo la teoría estructuralista en relación con la inclusión en el debate de conceptos como equidad, género y ciudadanía, la teoría neoliberal basadas en el Consenso de Washington y/o los enfoques emergentes basados en el desarrollo humano sostenible -. Además, se ha evolucionado en la adopción de medidas que favorezcan una política de desarrollo eficaz. En esta línea, en la última década se han producido numerosas conferencias dirigidas a reducir la brecha existente entre un Norte enriquecido y un Sur empobrecido.

En junio de 2000, las máximas autoridades del FMI y el Banco Mundial, junto con los Secretarios Generales de la Organización de Naciones Unidas y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), firmaban conjuntamente el documento *Un mundo mejor para todos. Consecución de los objetivos de desarrollo internacional*, por el que se comprometían a asumir las metas de desarrollo acordadas por la OCDE a mediados de los años noventa a partir de distintas “Cumbres” de Naciones Unidas³³⁰.

³²⁹ Véase ALONSO, J.A., “Teoría del desarrollo: la vigencia de una doctrina” en *Economistas, Desarrollo y Cooperación: nuevas tendencias*, N° 129, 2011, Madrid, pp. 6-13.

³³⁰ <http://www.paris21.org/betterworld>

De esta manera, la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda, acordada en marzo de 2005, establece compromisos globales de reforma de los mecanismos de canalización y gestión de la ayuda, que afectan tanto a países donantes como a los países receptores, con el fin de incrementar el impacto de la ayuda al desarrollo. La Declaración de París³³¹ adopta cinco principios referidos a la apropiación y alineamiento de la ayuda, armonización y búsqueda de resultados en torno a los objetivos del desarrollo, así como la mutua rendición de cuentas, que determinan la canalización de la ayuda al desarrollo.

El programa de Acción de Accra (2008) incide en la línea de mejorar los mecanismos de desarrollo propuestos en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005). Se establece la doble responsabilidad, donante y receptor, en la eficacia de las políticas de desarrollo e incluso se compromete a adoptar todas las medidas necesarias para conseguir el objetivo de reducir la pobreza en los PVD y apoyarles en todo lo relacionado con su desarrollo siendo ellos los líderes de tal proceso³³². Dentro de este marco, la conferencia de Busán (2011) ha analizado la evolución de la Agenda de la Eficacia de la Ayuda desde 2005 y ha adoptado nuevos compromisos para asegurar aún más que la ayuda contribuya a reducir la pobreza y apoyar el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, por tanto, contribuir a la despolitización de la AOD.

A estas declaraciones, podemos sumarle muchas otras iniciativas encaminadas a la reducción de la pobreza como la cooperación Sur-Sur, la cooperación triangular, microcréditos, cooperación delegada, etc. Sin embargo, la brecha entre el Norte y el Sur continúa creciendo. Tal vez, la solución se encuentre en la voluntad.

Llegados a este punto de análisis, podemos establecer que la reducción de la pobreza, y por ende el aumento del desarrollo, se debe de enfocar desde dos perspectivas: Por un lado, modificando las reglas de comercio internacional y, por otro, estableciendo políticas de desarrollo que tengan como objetivo real la reducción de la pobreza y, por tanto, el desligamiento de la AOD de los intereses particulares de los países industrializados.

En cuanto al primer vector, y sin haber concluido la Ronda de Doha iniciada en 2001, las reivindicaciones de los PVD giran en torno a tres

³³¹ Previamente se habían producido numerosas conferencias internacionales con el objetivo de mejorar la eficacia de la ayuda como por ejemplo, En el informe del Comité de Asistencia para el Desarrollo titulado "*Shaping the 21st Century: the Role of Development Cooperation*" donde se definen los conceptos básicos de la eficacia de la ayuda (1996); La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000); El Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo fija las metas de financiación para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2002), y propugna una manera más efectiva de prestar ayuda con el fin de lograr que esos recursos tengan los máximos efectos posibles sobre el desarrollo; Foro de Alto Nivel sobre Armonización celebrado en Roma los donantes acuerdan mejorar la coordinación en los países para reducir los costos de transacción de los receptores de ayuda (2003). Y posteriormente a la Declaración de París y la Acción de Accra, los Principios de Estambul para la efectividad de las organizaciones de la sociedad civil como actrices del desarrollo (2010); la Declaración de Dili sobre la consolidación de la paz y la construcción del Estado (2010); y la Declaración de Bogotá: Hacia unas alianzas de desarrollo más eficaces e inclusivas (2010).

³³² <http://www.oecd.org/dataoecd/58/19/41202043.pdf>

postulados: El primero, ya mencionado, la liberalización del sector agrícola, ganadero y pesquero; el segundo recibir una mayor asistencia técnica a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) menos condicionada para recortar la dependencia de los países industrializados; y el tercero, recibir un mayor apoyo financiero para incorporarse en el sistema de comercio multilateral. Estas tres proposiciones se enmarcan dentro de los compromisos de la comunidad internacional por la eficacia y calidad de la ayuda, así como la igualdad de trato en las relaciones entre donantes y PVD.

En este línea, la OMC pone al servicio de los PVD de medios económicos importante con el fin de dotarse de infraestructuras básicas – instalaciones aduaneras, redes de transportes y telecomunicaciones, etc. – y de la capacidad comercial necesaria para poder obtener beneficios de la apertura de sus mercados³³³. En este marco, la crisis financiera mundial y la recesión económica actual está teniendo un impacto negativo en muchos PVD, y de carácter más extremo en muchos países de bajos ingresos, por lo que la entrega de la AOD acordada, resulta aún más crítica. Aunque el neto de las transferencias a los países de bajos ingresos haya sido positivo durante el año 2010, las entregas están por debajo de lo ofrecido por la comunidad de donantes. Además, la frágil recuperación en los países desarrollados y la posible amenaza de una recaída en recesión están incrementando la incertidumbre acerca del cumplimiento futuro de los niveles de ayuda acordados³³⁴.

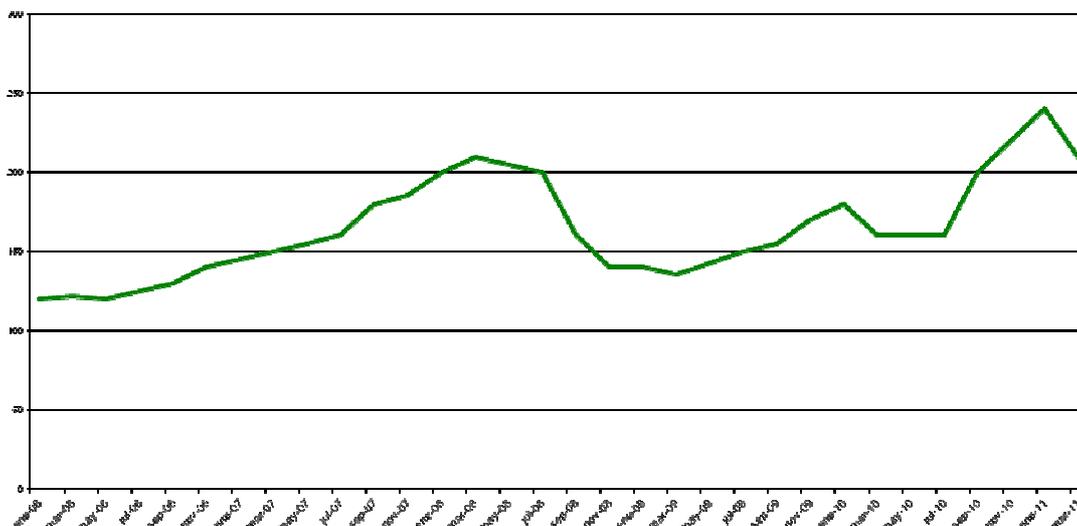
A todo esto, tenemos que sumar las implicaciones adquiridas por la firma de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales con los países industrializados que tienen como fin mejorar el acceso a los mercados internacionales y combatir la pobreza eficazmente. Sin embargo estos tratados han sido perjudiciales para los PVD. A modo de ejemplo, con la complicidad de la OMC, los países industrializados continúan aplicando subsidios abusivos en el sector agrícola mientras exigen a los países pobres la liberalización de sus agriculturas. Las consecuencias son un aumento espectacular de los precios agrícolas internacionales (Ver gráfico 3), aumento de los subsidios de los países industrializados y una mayor dependencia de los mercados controlados por las multinacionales del sector.

³³³ *Op. Cit.* HINOJOSA MARTÍNEZ, p. 217.

³³⁴ http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/2011wesp_es_s p.pdf

Evolución del índice de precios de los alimentos³³⁵

Gráfico: 2



En relación con el segundo vector, la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo que originó el "Consenso de Monterrey" en 2002 puede considerarse uno de los antecedentes más inmediatos de la discusión internacional sobre eficacia de la ayuda o eficacia de la cooperación. El primer Foro de Alto Nivel sobre armonización en Roma en el 2003 y sobre todo, la Declaración de París de 2005, fruto del Segundo Foro, definieron los principios de eficacia de la ayuda, estableciendo un programa de acción de cinco años con metas concretas e indicadores. En el año 2008 se celebró el Tercer Foro de Alto Nivel en Accra que sirvió como revisión de medio término sobre los avances en la implementación de los acuerdos y contribuyó a una mejor definición de algunos de sus puntos. El Cuarto Foro en Busan, celebrado en noviembre de 2011, se centró en la revisión del proceso iniciado en París y el intento de definir el futuro de la cooperación internacional para el desarrollo.

El año 2012 tiene que ser clave para el desarrollo. En primer lugar, porque podremos comprobar los resultados de la Ronda de Doha en relación con la liberalización del sector agrícola. En segundo, y desde la perspectiva del desarrollo, comprobaremos si los donantes y receptores se toman en serio las conclusiones de Busan, lo que supondrá un reto en la evaluación de las políticas de desarrollo de los donantes internacionales.

Cabe resaltar que Busan se celebró en un contexto complejo y cambiante para el sistema internacional en general. La emergencia de nuevos actores (BRIC –Brasil, Rusia, India y China– como otros países de renta media) y foros

³³⁵ Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Gráfico: elaboración propia. El índice del Precio de los Alimentos se calcula sobre la base de la media de los índices de precios de los principales grupos de productos básicos (cereales, carne, lácteos, azúcar, aceites y grasas) ponderados por las cuotas medias de exportación de cada uno de los grupos. Cabe resaltar que de 1990 a 2006 el índice se ha mantenido prácticamente estancado, mientras que desde 2006 hasta 2011 se ha producido un aumento de más del 30% en el índice de precios de los alimentos.

multilaterales (como el G-20) indican un incipiente mundo multipolar al que los donantes tradicionales, preocupados por los efectos de la crisis financiera y los previsibles recortes presupuestarios, no están preparados para responder. Esto no sólo ha dificultado la posibilidad de alcanzar acuerdos significativos en Busan, sino que se genera un importante debate sobre la apropiación de la agenda de la eficacia que amenaza con disminuir su relevancia. En el Foro de Busan también se han puesto de manifiesto mecanismos de cooperación Sur-Sur que implican el establecimiento de un marco de colaboración de los donantes con los países socios.

Como afirmó el Canciller surcoreano Kim Sung-hwan, anfitrión del evento internacional, *"El foro de Busan supone un punto de inflexión en la historia de los esfuerzos concertados a nivel mundial para alcanzar los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU"*³³⁶. La Conferencia de Busan debe marcar el inicio de una *"nueva Asociación Mundial para la cooperación en el desarrollo eficaz"*, que animará tanto a los países donantes como a los receptores a crear un nuevo marco de monitoreo para los esfuerzos mundiales de ayuda. Por otro lado, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon recordó la necesidad de que la ayuda *"llegue a quienes más lo necesitan, las personas más vulnerables"* y advirtió del peligro de posibles recortes en ayudas por los momentos difíciles que atraviesa la economía.

Los objetivos de Busan son los siguientes: a) evaluar el avance mundial en la mejora de la calidad de la ayuda en relación con los compromisos acordados; b) intercambiar experiencias de todo el mundo en la consecución de los mejores resultados; y c) aprobar un documento final de Busan que propugne una intensificación de los esfuerzos mundiales y nacionales con el fin de mejorar la eficacia de la ayuda para reducir la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Sin embargo, dado el contexto de crisis mundial que somete las economías de los Estados, resulta complejo vislumbrar un escenario en el cual, la comunidad donante adquiera compromisos de peso en materia de desarrollo. La ayuda externa ha desempeñado, y seguirá desempeñando, un importante papel en la financiación del desarrollo económico de los PVD. Estos países necesitan una inversión pública considerable para mejorar sus perspectivas de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). No obstante, su acceso a los mercados internacionales de capital es mínimo, y su ahorro interno relativamente bajo³³⁷. Las últimas tendencias en el comercio y la cooperación tienden más al fomento de relaciones regionales en el marco de los acuerdos asociativos y no tanto a compromisos en materia de desarrollo³³⁸.

³³⁶ Discurso inaugural del IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busan, Corea del Sur. 29 de noviembre de 2011.

³³⁷ Fuente: UNCTAD, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo, Junta de Comercio y Desarrollo, Ginebra, 11 de mayo de 2011. También puede consultarse http://www.unctad.org/sp/docs/tdbex53d3_sp.pdf

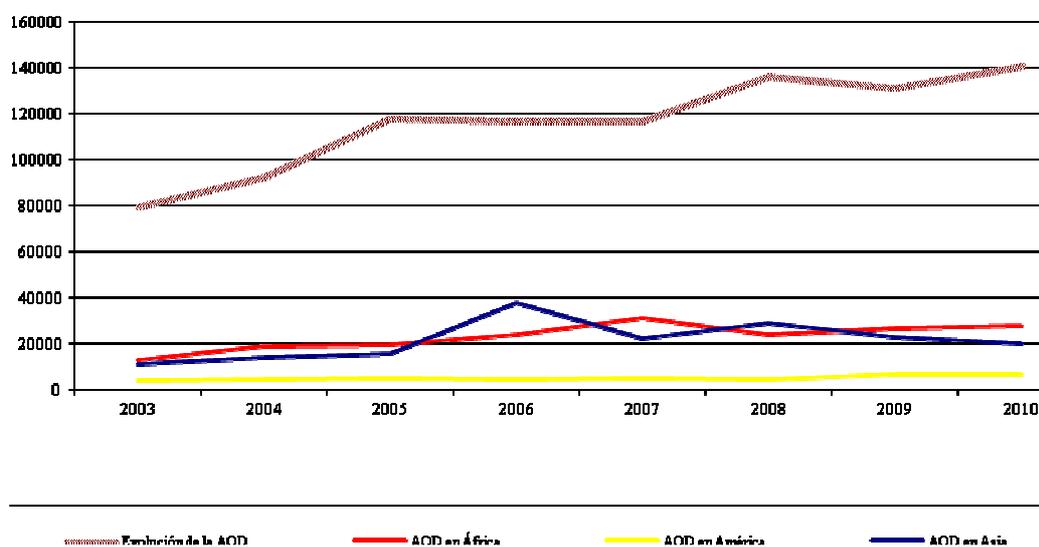
³³⁸ Véase a modo de ejemplo ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUES, J., *El espacio eurolatinoamericano: perspectivas para la cooperación y el comercio*, CIDEAL, Madrid, 2007.

Por consiguiente, muchos PVD precisan asistencia oficial con el fin de complementar sus recursos internos y financiar los programas nacionales de desarrollo. La comunidad internacional ha reconocido ese papel fundamental de la financiación para el desarrollo, como lo indican las promesas de aumentar la AOD y atender los compromisos contraídos hechas en la Declaración del Milenio, el Consenso de Monterrey, el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, la Cumbre de Gleneagles del Grupo de los Ocho (G8) y la Declaración de Doha sobre la Financiación para el Desarrollo.

Sin embargo, sería muy positivo que los compromisos adquiridos caminen en dos direcciones pero con un mismo destino: reducir la pobreza y conseguir establecer los pilares del desarrollo de los PVD. Con esto, lo que pretendemos es señalar que la cantidad no hace la calidad y que para que haya calidad se deben de respetar y ejecutar los compromisos adquiridos por los Estados en materia de AOD, fundamentalmente dando prioridad a los organismos multilaterales con el fin de desligar la influencia de las políticas exteriores de los países industrializados, respetar las políticas locales de desarrollo y sobre todo, entender que los PVD tienen que ser líderes de su propio desarrollo y no asumir condicionalidades externas que merman su futura estabilidad.

Evolución de la AOD 2003-2010 en Mill. US \$³³⁹

Gráfico: 3



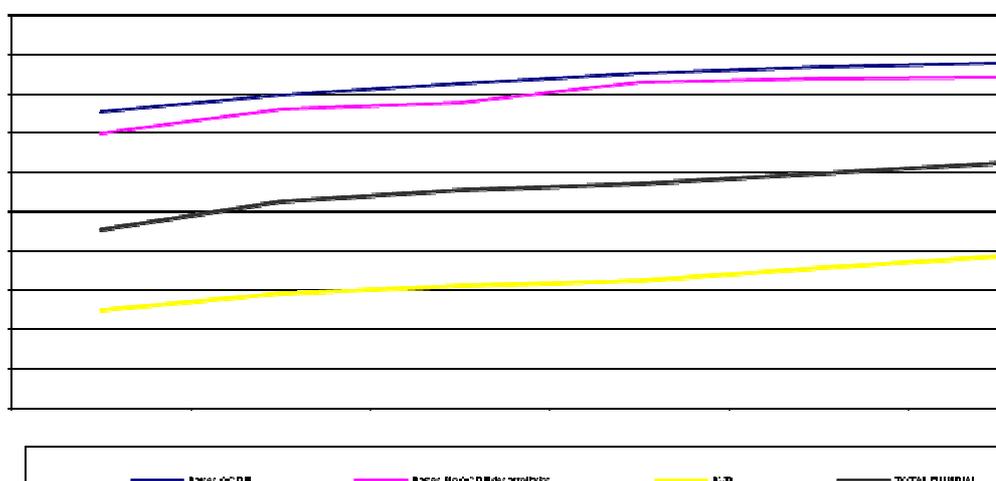
Cierto es que en los últimos años se ha registrado un aumento de la AOD destinada a regiones como África. Concretamente, y centrándonos en el ejemplo africano, la AOD pasó de 10.300 millones de dólares en 2000 a 28.000 millones de dólares en 2010, suponiendo un aumento considerable de la AOD. A pesar de este incremento, los donantes todavía no han cumplido su compromiso de

³³⁹ Fuente: Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD-OCDE). Gráfico: elaboración propia.

duplicar la ayuda a África para 2010 con respecto a los niveles de 2004. Sin embargo, desde los postulados políticos siempre se tiende a contextualizar el debate del desarrollo en términos de aumento de la AOD sin plantearnos que los problemas de los PVD no se resuelven con más ayuda internacional destinada al desarrollo. ¿La AOD reduce la pobreza? ¿El aumento de la cantidad de AOD se traduce en aumento de la calidad?³⁴⁰ La pobreza es multidimensional y difícil de medir de manera comparable internacionalmente³⁴¹. Aunque la comparación entre los gráficos 3 y 4 pueda arrojar algo de luz a estas preguntas, obtener una respuesta clara y empíricamente demostrable no es tan fácil si no tenemos en cuenta otro tipo de variables como las relaciones comerciales, la situación geopolítica de cada contexto, climatología, etc.

Índice de Desarrollo Humano (IDH) 1980-2010³⁴²

Gráfico: 4



A pesar de que el IDH ha ido ligeramente en aumento desde 1980, los PVD no alcanzan el 0,4 dentro de este medidor de desarrollo humano, mientras que la media mundial se sitúa por encima del 0,6. Esto demuestra que el aumento de la cantidad no se ha traducido en un aumento de la calidad. La AOD está sujeta al marco de la política exterior de los países donantes y no es un instrumento que se focalice de forma exclusiva y rigurosa a la eliminación de la

³⁴⁰ En este sentido y con el fin de profundizar más en el debate de si la AOD reduce la pobreza y aumenta el IDH puede verse EASTERLY, W., *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. Penguin Press HC, 2006; y SACHS, J., *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time* Penguin, Press Hc., 2005. En esta línea es interesante seguir en profundidad los debates intelectuales abiertos entre ambos autores en relación con la eficacia de la ayuda al desarrollo.

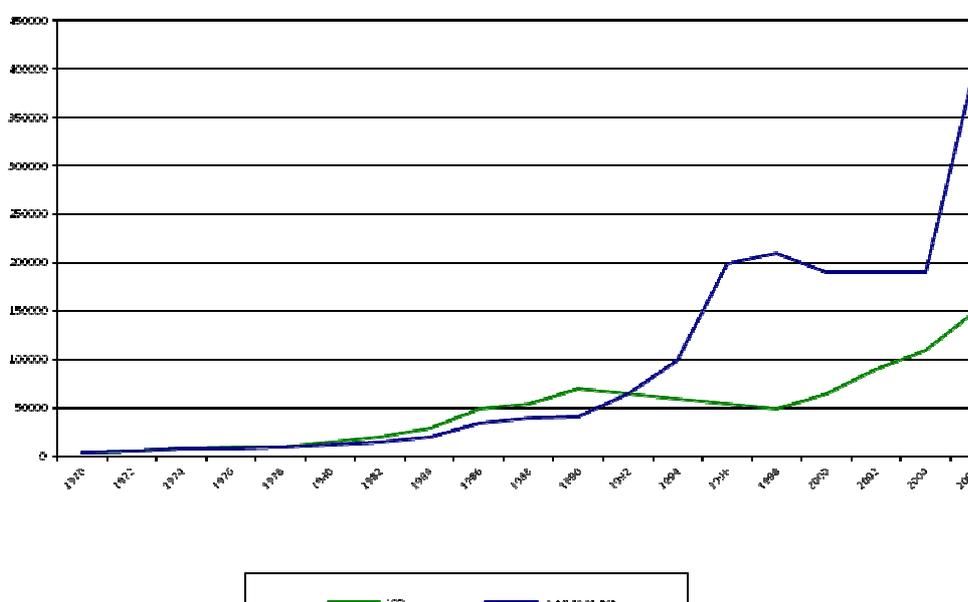
³⁴¹ LARRÚ RAMOS, J.M., *La Ayuda al Desarrollo ¿reduce la pobreza? Eficacia y evaluación en la cooperación para el desarrollo*, Instituto Universitario de Estudios Europeos, Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD), Madrid, 2009, p. 285.

³⁴² Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El IDH se calcula sobre la base de que 1 es el desarrollo humano pleno y 0 es el peor resultado de desarrollo. Gráficos: Elaboración propia

pobreza³⁴³. La difícil – por no decir imposible – armonización de intereses entre donantes y receptores, hace que su asignación geográfica y sectorial sea ineficiente. Por lo tanto, si lo que pretendemos es mejorar el impacto de las políticas de desarrollo estamos en la obligación de profundizar en las relaciones comerciales que continúan condenando a estos países en el sistema internacional y en desligar considerablemente la AOD con los intereses exteriores de los Estados industrializados y focalizarlos en el objetivo de reducir la pobreza. En definitiva, la AOD no supone una solución al problema sino que es complementaria a otro tipo de políticas que deben tener en cuenta todas las variables dentro del proceso de desarrollo de los PVD como las relaciones comerciales en el sistema internacional, la geopolítica, la inversión privada, etc.

Relación entre la inversión de empresas de países industrializados en PVD y la AOD 1976-2006 en Mill US \$³⁴⁴

Gráfico: 5



Por último, otra de las iniciativas surgidas en relación con el comercio y el desarrollo es la apuesta por los procesos de integración regional entre los PVD que responden a la necesidad de mejorar su inserción en el sistema internacional y de afrontar desafíos planteados por la globalización y las nuevas características del sistema internacional. Estas estrategias se relacionan, en particular, con la reactivación del fenómeno de la integración regional bajo los parámetros del llamado nuevo regionalismo³⁴⁵ o regionalismo abierto que en el

³⁴³ Para ampliar información a este respecto consúltense ALONSO, J.A., *El impacto de la ayuda internacional en la calidad de las instituciones*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Madrid, 2008.

³⁴⁴ Fuente: Banco Mundial. Gráfico: elaboración propia.

³⁴⁵ Este regionalismo no se centra exclusivamente en aspectos económicos sino que va más allá de los acuerdos de liberalización comercial, incluyendo asuntos sociales, políticos, estratégicos, culturales, etc., en el marco de una voluntad política orientada a establecer una coherencia regional. Véase MELLADO, N., "MERCOSUR: Convergencias y diferencias" en *Cooperación y Conflicto en el MERCOSUR*, Lerner Editora, Córdoba-Argentina, 2007.

ámbito económico combina la apertura exterior y el mantenimiento de un elemento preferencial para los países miembros con el fin de promover mejoras de la competitividad y la eficiencia económica; y en el ámbito político, busca fortalecer la capacidad de los Estados miembros de cada grupo regional en la gestión de las interdependencias regionales y, con ello, afianzar la gobernabilidad interna³⁴⁶.

En el caso concreto de América Latina podemos destacar varios procesos de integración regional como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) o el Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TPC). Así, y siguiendo las lecciones de PONTE IGLESIAS, “*este nuevo regionalismo como proceso se expande a la vez en dos niveles: intrarregional e interregional. El primero se dirige a la conformación de bloques económicos basados en la proximidad geográfica, mientras que el segundo se desarrolla entre bloques o países que no tienen contigüidad geográfica*”³⁴⁷.

En relación con estos nuevos mecanismos de integración de los PVD podemos destacar el MERCOSUR creado con el fin de liberalizar, facilitar y agilizar el comercio entre los países miembros de América del Sur³⁴⁸ – Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay -. En este caso, también existen trabas entre los países miembros para agilizar el comercio e imponer el “arancel cero”, uno de los objetivos principales de este proceso de integración regional. A pesar de que se ha evolucionado enormemente, existen obstáculos importantes en sectores como el azucarero por el interés que Brasil tiene en este sector.

MERCOSUR ha supuesto un impulso económico en todos los países miembros, a excepción de Paraguay, además de converger en sus PIB *per capita* reduciendo las asimetrías de sus economías – objetivos ambos de MERCOSUR – Sin embargo, la generación de riqueza (gráfico 6) no tiene por qué significar un bienestar de los individuos. A modo de ejemplo y teniendo como referencia el IDH desde 1990 hasta 2010, Brasil ha pasado del puesto 49 al 84; Argentina del 32 al 45; Uruguay del 29 al 48; y Paraguay del 50 al 107³⁴⁹.

³⁴⁶ CIENFUEGOS, M Y SANAHUJA, J.A., *Una región en construcción. UNASUR y las integraciones en América del Sur*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2010, p. 13.

³⁴⁷ PONTE IGLESIAS, M^a Teresa, “Las relaciones MERCOSUR-UNIÓN EUROPEA a 20 años de creación del MERCOSUR” en *Revistas de Estudios Europeos*, N^o 57, Enero-Junio 2011, Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, 2011, Valladolid, pp. 81-98.

³⁴⁸ El MERCOSUR es un proceso de integración regional iniciado en 1986 con la firma del protocolo de integración entre Argentina y Brasil, uniéndose más adelante Paraguay y Uruguay. En 1991 se firma el Tratado de Asunción donde estos cuatro países decidieron formar un mercado común con libre circulación de bienes y servicios y factores productivos entre sus miembros con el fin de facilitar su competitividad en la economía mundial.

³⁴⁹ Fuente: PNUD. Datos 2011.

PIB per capita de los miembros de MERCOSUR en miles de US \$ 1990-2010³⁵⁰

Gráfico: 6



6. CONCLUSIONES

Las desigualdades existentes entre países ricos y pobres han ido en aumento desde la creación del sistema económico y comercial y la firma de los Acuerdos de Bretton Woods. Este hecho es consecuencia del entramado internacional creado con el objetivo de defender los intereses de los países industrializados sin perjuicio de las consecuencias que esta protección pudiera suponer para los PVD. De esta manera, se continúan con el sistema heredado de la época colonial manteniendo lazos dependientes entre el centro y la periferia.

En esta línea argumental, el desarrollo de los Estados más desfavorecidos no ha estado en los primeros puntos de la agenda internacional. Es cierto que se han producido numerosas iniciativas con el fin de reducir los efectos del sistema

³⁵⁰ Fuente: Global Insight-IHS. Gráfico: elaboración propia.

económico actual aunque sin embargo, la gran mayoría de ellas han quedado postradas en el camino. En el contexto internacional actual, cualquier tipo de medidas dirigidas a reducir la brecha entre el Norte y el Sur tendrá como principal obstáculo la situación económica internacional volviéndose a establecer prioridades entre las que no aparecerá la de configurar un sistema económico y comercial más justo.

Hasta la fecha, se exponen abiertamente dos tipos de causas en relación con este aumento en las desigualdades entre el Norte y el Sur. En primer lugar, una corriente – Agencias Estatales e institucionales y ONG – entiende que es un problema de cantidad, siendo la solución a la pobreza un aumento considerable de la AOD. En segundo lugar, la corriente que defiende la calidad, es decir, el hacerlo mejor que hasta ahora, responsabilizando a las Agencias de cooperación, ONG, Gobiernos del Norte, empresas y Gobiernos receptores de las ayudas. En este punto, trabajar en el buen gobierno, tanto en el Norte, como en el Sur, sería suficiente para mejorar el sistema de cooperación. Sin embargo, desde nuestro análisis entendemos que existen otras variantes que influyen directamente en la reducción de la pobreza como son las reglas de comercio internacional, geopolítica, sistema financiero, etc. Sin abordar medidas importantes y urgentes en estos sectores no estaremos en disposición de asumir el reto de reducir la pobreza.

Ejemplo de esto son las conclusiones que se han obtenido de Ronda de Doha y el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busan. La carencia de acuerdos reales - bloqueados en la mayoría de los casos por los Estados industrializados - en todo lo que tenga que ver con la regulación del sistema de comercio internacional con el fin de mejorar el desarrollo es una muestra evidente de que este sector continúa siendo una asignatura pendiente de la comunidad internacional. Sin embargo, los países industrializados siguen empeñados en mantener políticas de desarrollo – también humanitarias - que no actúan sobre las verdaderas causas del problema sino que, más bien, funcionan como parches puntuales, que tienen como objetivo maquillar estrategias comerciales y no beneficiar a los más perjudicados por las propias reglas del comercio internacional. Por tanto, el desarrollo viene determinado por una serie de políticas coherentes y confeccionadas desde diferentes planos.

Finalmente, es necesario fortalecer todos los instrumentos multilaterales de cooperación y reducir la vinculación entre desarrollo y política exterior de los Estados. Para ello, sería recomendable centrar el foco de las políticas de desarrollo en las poblaciones más vulnerables y atajar los problemas de la pobreza desde la raíz. En definitiva, se trataría de dar respuestas globales a problemas globales y respuestas locales a problemas locales. Con ello, pretendemos arrojar luz sobre las nefastas políticas de desarrollo ejecutadas hasta la actualidad por los donantes.

Se requiere de un análisis exhaustivo de la pobreza debido a que una misma política de desarrollo no es eficaz ni eficiente en todos los escenarios donde exista pobreza. Asimismo, es necesaria una mayor coherencia en la ejecución de políticas comerciales con el fin de no cometer los errores actuales – por ejemplo la PAC -. En definitiva, se necesita voluntad de querer hacer una

política valiente que implique a donantes y receptores de las ayudas y que se faciliten los acuerdos dentro de todos los sistemas involucrados en el desarrollo. Es aquí, donde los organismos multilaterales, en especial las Naciones Unidas y los emanados de Bretton Woods, deberían jugar un papel protagonista.

Después de más de cincuenta años desde la firma de Bretton Woods, se continúan tomando decisiones que no tienen en cuenta las relaciones causa-efecto, se aplican políticas en las cuales no se considera la reducción de la vulnerabilidad de las personas más pobres, se sigue en la línea de aplicar políticas sin respetar los derechos humanos y, por último, se subordina lo político al crecimiento económico. Resumiendo, una vieja política para un mundo nuevo.

