

Luis M. HINOJOSA MARTÍNEZ, *Comercio justo y derechos sociales. La condicionalidad social en el comercio internacional*. Ed. Tecnos, 2002, 204 páginas.

Como bien es sabido, la Organización Mundial de Comercio es una de las principales organizaciones internacionales en el actual orden internacional cuya importancia no sólo se debe a la creciente liberalización del comercio internacional de bienes y de servicios -su principal objetivo- sino también a que sus reglas repercuten en otros ámbitos normativos que, en principio, poco tienen que ver con el comercio. El ámbito de los derechos sociales es uno de ellos, y precisamente éste es el objeto del presente libro.

El Profesor Hinojosa Martínez realiza en esta obra un riguroso estudio sobre la relación entre el libre comercio y la protección de los derechos sociales. El trabajo no es sólo una mera presentación de los puntos conflictivos de dicha relación sino que el autor se implica tomando parte activa con ideas y propuestas de reforma a lo largo de los cinco capítulos que constituyen la obra. El rigor con el que está escrita esta obra y su amplia fundamentación doctrinal y jurisprudencial no empecen una lectura comprensible y amena. Me atrevería a decir que esta obra viene a cubrir un vacío doctrinal que actualmente existe en España y seguramente también otros lugares ya que aún son escasos los trabajos jurídicos que abordan los dos ámbitos tratados y los interrelaciona entre sí.

El primer capítulo consiste en una extensa *Introducción* en la cual el autor realiza una presentación general sobre la problemática entre la liberalización comercial y el respeto a los derechos de los trabajadores. El fenómeno de la globalización económica también tiene su influencia sobre los mercados laborales puesto que la competitividad internacional se traduce en una flexibilización de las normas que rigen las relaciones laborales con el objeto de abaratar el coste de la mano del trabajo. Este fenómeno ocurre con mayor frecuencia en los países en vías de desarrollo (PVD) los cuales consideran estos bajos niveles de protección como una ventaja competitiva y un reclamo importante para las inversiones extranjeras. Son muchos los grupos, sindicatos, ONG y movimientos anti-globalización que temen una “carrera a la baja” de los estándares de protección social.

No obstante, el autor se cuestiona la influencia de los estándares de protección laborales en la reubicación de las empresas, al igual que la relevancia de los bajos costes laborales de los PVD sobre la desregulación de los mercados del trabajo. Existen otros muchos condicionantes (fiscalidad, cercanía de materias primas, estabilidad política y de la moneda, vías de comunicación, etc.) que también influyen en la competitividad de los países y, además, “... los datos sobre los flujos comerciales internacionales desmitifican la amenaza del dumping social

Una vez planteados los problemas, el autor nos introduce en lo que pudiera ser una solución para proteger los derechos sociales a través del comercio: la “*condicionalidad social*”. La condicionalidad social la define el autor como la “subordinación de la adopción de determinadas medidas comerciales a la garantía de ciertos derechos sociales en el proceso de producción de las mercancías importadas”. Tales medidas pueden ser de

naturaleza positiva -otorgar ventajas comerciales a países que respeten los estándares sociales- o negativa -imponer restricciones sobre las importaciones de aquellos países que incumplen las normas sociales-. Según se trate de un tipo u otro de medidas, las implicaciones en el marco de la legitimidad/legalidad variarán considerablemente. La condicionalidad social puede entenderse de varias maneras y fundamentarse según diferentes puntos de vista. Por un lado, puede verse en ella un medio para evitar el comportamiento desleal que originan las prácticas de dumping social o, por otro lado, como una iniciativa proteccionista de los países desarrollados para anular la ventaja comparativa de los PVD. Ninguna de estas dos posturas convence al autor que prefiere interpretar la “*condicionalidad social*” como una forma de defender y garantizar los derechos de los trabajadores que son parte del catálogo de los Derechos humanos. De esta forma los derechos de desarrollo económico se vincularían con las normas liberalizadoras del comercio internacional por imperativo ético y no como reacción frente a unos resultados comerciales adversos. Los trabajadores también tienen derecho a beneficiarse de las ventajas de la liberalización del comercio y del crecimiento económico resultante.

En el segundo capítulo que lleva por título *La condicionalidad social en la OIT*, Hinojosa Martínez nos introduce ya en el estudio del funcionamiento de la OIT y de su contenido normativo en esta materia: las normas internacionales, los diferentes tipos de convenios y el mecanismo de control de las obligaciones asumidas, que constituyen un paradigma para otras organizaciones internacionales. El Derecho de la OIT se caracteriza por su flexibilidad, elemento necesario para que puedan elaborarse normas laborales universales debido a la heterogeneidad de la sociedad internacional, si bien también sugiere una imagen de la OIT como organización poco exigente. Igualmente nos presenta los órganos de la OIT que tienen relación con la condicional social, en especial el Grupo de Trabajo sobre la dimensión social de la mundialización, creado en 1994 y cuyo principal objetivo es el de realizar estudios sobre los efectos de la globalización o liberalización del comercio sobre la protección social.

Asimismo, también se hace referencia a las perspectivas de futuro de la acción normativa y los mecanismos de control de la OIT. Dichas perspectivas son poco halagüeñas habida cuenta la situación de crisis en la que se encuentra el sistema normativo de la OIT debido al relajamiento ideológico que se ha producido tras la caída de los regímenes comunistas. El autor explica las diferentes iniciativas de reforma que se discuten en la actualidad, al mismo tiempo que propone sus propias soluciones como la reagrupación de los convenios afines en un único texto o la articulación de un mecanismo de evaluación de los instrumentos normativos en los distintos países.

En el tercer capítulo denominado *La condicionalidad social en la OMC*, se realiza un examen exhaustivo entre la compatibilidad de la “condicionalidad social” y el conjunto de normas del sistema multilateral del comercio, en concreto con las reglas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT). En su origen los derechos

sociales no fueron una materia ajena al sistema de comercio internacional pues ya la Carta de La Habana mencionaba, en su artículo 7, las “*condiciones de trabajo no equitativas*”. Con el establecimiento del GATT sólo se propuso una enmienda para introducir el “*dumping social*” en el apartado de excepciones que finalmente no se aprobó; consecuentemente, el texto normativo del GATT no hace mención alguna a los estándares laborales. Sin embargo, la ausencia de mención expresa no es óbice, según el autor, para que la OMC se aísle del resto del Derecho internacional, del cual también son parte los acuerdos internacionales sobre los derechos sociales y que también fueron firmados por gran parte de los Estados miembros de la OMC. Sin embargo, esta posibilidad queda hoy día neutralizada debido a la férrea oposición de los PVD para introducir esta cuestión en las rondas de negociación del comercio internacional.

No obstante, el autor sostiene que existen argumentos que permiten la interpretación de los artículos del GATT en su redacción actual para autorizar ciertas restricciones comerciales adoptadas como reacción frente a violaciones de los derechos sociales. De esta manera, Hinojosa Martínez realiza un exhaustivo examen de los preceptos más relevantes que pudieran ser susceptibles de esta reinterpretación: artículo III (regla de trato nacional); artículos VI y XVI (reglas que regulan el antidumping y las subvenciones, respectivamente); artículo XIX (cláusula de salvaguardia); apartados a), b), e) y h) del artículo XX (cláusula de excepciones); artículo XXIII (cláusula de anulación o menoscabo de una ventaja) y el artículo XXXV (cláusula de no aplicación del Acuerdo). Ante la ausencia de jurisprudencia relativa a estos temas sociales, el autor se apoya, sobre todo, en diferentes casos de carácter ambiental y en importantes trabajos de la doctrina más docta en la materia. En realidad las medidas de “*condicionalidad social negativa*” son las que presentan una mayor probabilidad de vulnerar el GATT y escasas posibilidades de ser excepcionadas por el artículo XX. Se hace imperante, por tanto, una reforma del Acuerdo así como una estrecha colaboración, por ahora inexistente, entre la OMC y la OIT.

Los esfuerzos internacionales para hacer efectivos los derechos sociales en los diferentes países aun son insuficientes. Por este motivo, muchas veces a los países más sensibilizados con esta cuestión apenas les queda otra opción que imponer medidas comerciales unilaterales. En el capítulo cuarto del libro -titulado *Las medidas unilaterales adoptadas por los Estados Unidos y la Unión Europea*- el autor analiza los mecanismos y los instrumentos de carácter unilateral con los que cuentan las dos principales potencias comerciales (EE.UU. y la UE). En este capítulo, Hinojosa Martínez presenta y explica pormenorizadamente este tipo de mecanismos unilaterales y se cuestiona su legitimidad conforme a las reglas del GATT. Sin embargo, las normas del sistema multilateral no son el único obstáculo sino que este tipo de medidas pueden constituir “un atentado al principio de no intervención en los asuntos internos de otro Estado, o al derecho de cada Estado a elegir libremente su sistema económico, político y social”. Ciertamente estas actuaciones unilaterales son poco deseables y han de constituir la ultima ratio. Sin embargo, como indica el autor, “la ausencia de medidas coercitivas en la OIT y la inadecuación de la OMC para la aplicación del Derecho internacional del trabajo, han hecho de las medidas

unilaterales el único medio eficaz del que disponen los Estados para actuar con rapidez ante estos problemas” ya que “las acciones unilaterales constituyen hoy el medio más contundente de presión para conseguir el respeto a determinados estándares laborales internacionales”.

De esta forma, Hinojosa Martínez estudia en este punto los distintos mecanismos unilaterales existentes en la UE y en EEUU, ya se trate de los instrumentos negativos o sancionadores (Artículo 301 del TCE e Instrumento de Defensa comercial comunitario y las Secciones 301 y 307 de la normativa estadounidense) o de instrumentos de carácter positivo o incentivador (el mecanismo del Sistema de Preferencias Generalizadas adoptado de ambas potencias, los Códigos aduaneros de buena conducta o las prácticas de etiquetado social). Mientras que los primeros presentan mayores riesgos de convertirse en instrumentos de políticas proteccionistas y en consecuencia, incompatibles con el GATT, los segundos parecen preferibles aunque sea conveniente objetivizar e internacionalizar los procedimientos para conceder ayudas y ventajas o para retirarlas.

Finalmente, el último capítulo del libro se dedica a analizar *Las cuestiones de fondo*. En él se abordan los problemas sustantivos que conlleva la “condicionalidad social negativa” y su puesta en práctica mediante medidas unilaterales.

El primero de los problemas lo constituye el de su legalidad/legitimidad en el actual Ordenamiento internacional. Este tipo de medidas encuentra obstáculos tanto en el Derecho internacional como en las reglas del sistema multilateral del comercio. El principio de soberanía de los Estados se puede ver gravemente quebrantado por dichas medidas de carácter unilateral. Si bien, en opinión de Hinojosa Martínez, ya no se puede manejar un concepto de soberanía tradicional sino que ésta ha quedado mitigada debido a la enorme interdependencia entre los Estados. Ahora bien, la base de toda actuación estatal de condicionalidad social negativa ha de encontrar su legitimación en el consenso internacional. En lo que se refiere a la incompatibilidad con el GATT, aún siendo un argumento de peso, cabe preguntarse, como hace el autor, si debe primar el Derecho internacional del comercio sobre el Derecho internacional y los Derechos humanos. La OMC no puede permanecer indefinidamente al margen de esta problemática y en palabras del autor: “... la liberalización del comercio internacional no necesita afirmarse a costa de la violación de esos derechos fundamentales”.

Otras dificultades que apunta y explica el autor en este capítulo son las relativas a la determinación de los derechos sociales que merecen esta especial protección así como de qué mecanismos se dispone para constatar el incumplimiento de estos derechos sociales e imponer la consecuente sanción. A este respecto Hinojosa Martínez se decanta por concentrar los esfuerzos sobre un catálogo reducido de derechos sociales. Esta opción, que es la más realista si se tiene en cuenta la situación actual de bloqueo existente en esta materia, también mitiga las sospechas de proteccionismo encubierto que pudieran alegarse para deslegitimar este tipo de medidas. No obstante, el hecho de que actualmente sólo existan mecanismos unilaterales de control no facilita este propósito. La solución ideal sería la creación de un mecanismo jurídico internacional de control que facilitara, al mismo

tiempo, una estrecha cooperación entre la OMC y la OIT. Son tres las posibilidades de coordinación propuestas por la doctrina y que el autor explica y examina de forma crítica. Sin embargo, hoy día resulta más factible apostar por propuestas menos ambiciosas como la creación de un grupo de trabajo o un comité consultivo permanente, así como otorgar el estatuto de observador a la OIT.

En una *última reflexión*, Hinojosa Martínez se refiere a la desconfianza de los PVD hacia la OIT. Ello se debe, principalmente, a la independencia de sus procedimientos y el carácter progresista de sus convenios. Ante la imposibilidad de vincular el libre comercio con la protección de los derechos sociales, los Estados con sensibilización social ven en las medidas unilaterales instrumentos eficaces y contundentes a corto plazo. Sin embargo, debido al carácter unilateral de las medidas de la “*condicionalidad social*”, éstas exigen una mayor y mejor fundamentación para su aceptación en el plano jurídico. Este plus de legitimidad ha de descansar necesariamente sobre una base de consenso internacional. El autor sostiene que, por el momento, únicamente la práctica de la esclavitud, del trabajo infantil forzado o la comercialización del producto del trabajo en las prisiones (previsto, éste último, en el párrafo e del art. XX), podrán dar lugar a adoptar medidas unilaterales de “*condicionalidad social negativa*”, es decir, aquellos derechos sociales cuyo vínculo con los Derechos humanos es más estrecho.

Rosa María Fernández Egea
Universidad Autónoma de Madrid