

ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA
Y ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL
Jordi Bonet y Márcia Rodrigues Bertold (eds.)
ISBN: 979-13-87913-51-9
Madrid, 2025
pp. 89-118

DOI: 10.37417/estrategias-contra-pobreza/03
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

REGULACIÓN DEL COMERCIO INTERNACIONAL Y POBREZA

INTERNATIONAL TRADE REGULATION AND POVERTY

Xavier FERNÁNDEZ PONS¹

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. INICIOS DEL SISTEMA MULTILATERAL DEL COMERCIO Y POBREZA.—III. COMERCIO INTERNACIONAL Y DESARROLLO TRAS LA DESCOLONIZACIÓN.—IV. COMERCIO INTERNACIONAL Y POBREZA DURANTE EL AUGE DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA.—V. COMERCIO INTERNACIONAL Y POBREZA EN TIEMPOS DE CRISIS Y REBOTE DEL PROTECCIONISMO.—VI. AGENDA 2030 E INICIATIVAS PARA PROMOVER UN COMERCIO INTERNACIONAL SOSTENIBLE E INCLUSIVO: 1. Propuestas para reformar la OMC. 2. Acuerdos comerciales preferenciales. 3. Instrumentos autónomos de incentivo o presión comercial.—VII. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre la liberalización del comercio, la generación de riqueza y sus efectos para la pobreza (extrema, severa o relativa)

¹ Profesor titular de Derecho internacional público en la Universitat de Barcelona (xavierfernandez@ub.edu). Este estudio ha sido realizado en el marco del proyecto titulado «Condiciones regulatorios internacionales y comunitarios en un marco de gobernanza multinivel para la formulación de estrategias contra la pobreza en España», PID2020-117627GB-I00 financiado por MICIU/AEI /10.13039/501100011033. Todas las páginas web mencionadas en este estudio han sido consultadas por última vez el 7 de abril de 2024.

son una cuestión compleja y muy debatida en las ciencias económicas², donde se han venido desarrollando argumentos contrapuestos.

Por un lado, desde las pioneras obras del liberalismo clásico de Adam Smith y David Ricardo, se dan muchos argumentos a favor de la contribución de la apertura comercial a la generación global de riqueza. Así, suele defenderse que la eliminación o la disminución de barreras al comercio internacional incrementan la competitividad, la especialización, la innovación y la eficiencia económica, que acabarán repercutiendo positivamente en el conjunto de la sociedad y posibilitarán una reducción de las tasas de pobreza³.

Por otro lado, también abundan planteamientos críticos, observando que, por lo menos en determinados contextos, la liberalización del comercio puede: incrementar las desigualdades sociales entre quienes se benefician en mayor medida de la liberalización y quienes se quedan al margen; causar conmociones en aquellos sectores de la producción doméstica más vulnerables que no puedan hacer frente a la creciente competencia exterior, llevando a la desaparición de empresas o a la pérdida de puestos de trabajo; o presionar hacia una contención o disminución de los salarios y un empeoramiento de otras condiciones laborales, especialmente en actividades con una baja productividad⁴.

Este estudio, que se enfoca desde el área de conocimiento del Derecho internacional público, no pretende adentrarse en el análisis

² Sobre tal complejidad, véanse: Neil McCULLOCH, Leonard Alan WINTERS y Xavier CIRERA, *Trade liberalization and poverty: A handbook*, Centre for Economic Policy Research, Londres, 2001; Leonard Alan WINTERS, «Trade liberalisation and poverty: what are the links?», *World Economy*, vol. 25, núm. 9, 2002, pp. 1339-1367; Glenn W. HARRISON, Thomas F. RUTHERFORD y David G. TARR, «Trade liberalization, poverty and efficient equity», *Journal of Development Economics*, vol. 71, núm. 1, 2003, pp. 97-128; David DOLLAR y Aart KRAAY, «Trade, growth, and poverty», *The Economic Journal*, vol. 114, núm. 493, 2004, pp. f22-f49; y Leonard Alan WINTERS, «International trade and poverty: Cause or cure?», *Australian Economic Review*, vol. 39, núm. 4, 2006, pp. 347-358.

³ Véanse, por ejemplo: Jagdish BHAGWATI y Thirukodikaval Nilakanta SRINIVASAN, «Trade and poverty in the poor countries», *American Economic Review*, vol. 92, núm. 2, 2002, pp. 180-183; David DOLLAR, Tatjana KLEINEBERG y Aart KRAAY, «Growth still is good for the poor», *European Economic Review*, vol. 81(C), 2016, pp. 68-85; Douglas A. IRWIN, «Does trade reform promote economic growth? A review of recent evidence», Peterson Institute for International Economics (PIIE) *Working Paper* núm. 19-9, 2019; y Marc IBÁÑEZ y Patricia GARCÍA-DURÁN, «Libre comercio: los intercambios económicos nos benefician a todos», en Esther BARBÉ (ed.), *Las normas internacionales ante la crisis del orden liberal*, Madrid, Tecnos, 2021, pp. 45-77, pp. 72-75.

⁴ Véanse, entre otros: Pablo D. FAJGELBAUM y Amit K. KHANDELWAL, «Measuring the unequal gains from trade», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 131, núm. 3, 2016, pp. 1113-1180; Erhan ARTUC, Guido PORTO y Bob RIJKERS, «Trading off the income gains and the inequality costs of trade policy», *Journal of International Economics*, vol. 120, 2019, pp. 1-45; David AUTOR, David DORN, Lawrence F. KATZ, Christina PATTERSON y John VAN REENEN, «The fall of the labor share and the rise of superstar firms», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 135, núm. 2, 2020, pp. 645-709; y Mai DAO, Mitali DAS y Zsoka KOCZAN, «Why is labour receiving a smaller share of global income?», *Economic Policy*, vol. 34, núm. 100, 2020, pp. 723-759.

económico de esta controvertida cuestión y se centrará en examinar en qué medida la regulación jurídica del comercio internacional ha tenido en cuenta (o no) sus eventuales repercusiones (positivas o negativas) para la pobreza. A tal fin, se seguirá un orden esencialmente cronológico, observando cómo se ha planteado la cuestión desde los inicios del sistema multilateral del comercio hasta la actualidad, prestando una especial atención a recientes iniciativas para promover un comercio internacional sostenible y que contribuya en mayor medida a la reducción de la pobreza.

II. INICIOS DEL SISTEMA MULTILATERAL DEL COMERCIO Y POBREZA

Tras la Gran Depresión sucesiva al *crash* de 1929, caracterizada por un acentuado recurso de los Estados a medidas proteccionistas, y la devastadora Segunda Guerra Mundial, la Carta de La Habana para una Organización Internacional de Comercio (OIC), adoptada en 1948 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, fue un primer intento fallido de establecer un sistema multilateral del comercio⁵.

El texto de la Carta de La Habana se inspiraba, en gran medida, en una visión keynesiana de la economía⁶. La Carta de La Habana aspiraba a promover una cierta apertura de los Estados parte al comercio internacional, pero contemplaba también muy diversos ámbitos donde requería una intervención pública (nacional o internacional) para corregir fallos del mercado o impulsar otros legítimos objetivos socioeconómicos. En el articulado de la Carta de La Habana no se aludía expresamente al término pobreza, pero sí contenía numerosas previsiones con un marcado contenido social.

En el art. 1 de la Carta de La Habana se vinculaban sus propósitos a objetivos ya recogidos en la propia Carta de las Naciones Unidas (CNU), como el logro de «niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social», previstos en el art. 55 de la CNU. La Carta de La Habana dedicó un específico capítulo al «Empleo y la actividad económica»,

⁵ Véase el texto de la Carta de La Habana en ONU, «Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo, celebrada en La Habana, Cuba, de 21 de noviembre de 1947 al 24 de marzo de 1948 – Acta final y documentos anexos», E/CONF/2/78.

⁶ Sobre el enfoque económico y los contenidos de la Carta de La Habana, véanse: Richard TOYE, «Developing multilateralism: The Havana Charter and the fight for the International Trade Organization, 1947-1948», *The International History Review*, vol. 25, núm. 2, 2003, pp. 285-305; y Richard TOYE, «The International Trade Organization», en Amrita NARLIKAR, Martin DAUNTON y Robert M. STERN (eds.), *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 85-101.

contemplando la necesidad de que cada Miembro tomase medidas contra «el desempleo o el subempleo», a fin de «lograr y mantener, en su respectivo territorio, el empleo total y productivo»⁷.

Asimismo, en el art. 7 de la Carta de La Habana, titulado «Normas de trabajo equitativas», los Miembros reconocían que «las medidas relativas al empleo deben tener plenamente en cuenta los derechos de los trabajadores, conforme a las declaraciones, convenciones y convenios intergubernamentales» y que «las condiciones inequitativas de trabajo, especialmente en la producción destinada a la exportación, crean dificultades en el comercio internacional», previéndose una estrecha cooperación con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La Carta de la Habana insistía en el papel de las políticas públicas y de la cooperación internacional para promover el desarrollo económico, mejorar las «oportunidades de empleo», aumentar la «productividad de la mano de obra», elevar el nivel «del ingreso real» y promover una «distribución equitativa» de tecnología y materiales, teniendo debidamente en cuenta «las necesidades de todos los Miembros»⁸.

La Carta de La Habana también se ocupaba ampliamente, en su Capítulo VI, de los productos básicos (incluyendo productos agrícolas, forestales, pesqueros o mineros), cuyos precios suelen ser de especial relevancia para las poblaciones más pobres, ya sea como consumidores o por trabajar en su producción. Se previó, por ejemplo, que se adoptarían medidas para, entre otros objetivos, «evitar o moderar fluctuaciones pronunciadas en el precio de un producto básico, a fin de lograr un grado razonable de estabilidad, a base de precios que sean equitativos para los consumidores y que aseguren un beneficio razonable a los productores», contemplando incluso «la distribución de productos alimenticios esenciales a precios especiales» y «la distribución equitativa de un producto básico del que haya escasez»⁹.

Muchas de estas previsiones de la Carta de La Habana, que promovían una intensa intervención de instituciones nacionales e internacionales en la regulación de los mercados, no agradaron al Senado de los Estados Unidos, que rechazó su ratificación y provocó que ese ambicioso y holístico instrumento jurídico internacional no llegase a entrar en vigor¹⁰.

Entonces, el sistema multilateral del comercio tuvo que asentarse sobre una base jurídica mucho más modesta y limitada, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (conocido como

⁷ Arts. 2.1 y 3.1 de la Carta de La Habana.

⁸ Arts. 8 y ss. de la Carta de La Habana.

⁹ Apdos. c), d) y f) del art. 57 de la Carta de La Habana.

¹⁰ Acerca de las razones de fondo que impidieron la entrada en vigor de la Carta de La Habana, véase Richard TOYE, «The International Trade Organization», *op. cit.*, pp. 95-98.

GATT por sus siglas en inglés) de 1947¹¹. Aunque había sido lanzado, inicialmente, como un acuerdo de aplicación provisional, acabó vertebrando el sistema multilateral del comercio hasta el nacimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995. El GATT de 1947 se focalizó en promover una cierta liberalización del comercio internacional de mercancías entre sus Estados parte y carecía de las previsiones sobre empleo, normas de trabajo equitativas o productos básicos de la Carta de La Habana. El GATT de 1947 se desentendió de tales cuestiones socioeconómicas, pero su afán liberalizador fue moderado, toleró que persistiera un notable proteccionismo en algunos sectores y fue testigo de una etapa de gran impulso del Estado del bienestar en las economías entonces más avanzadas, implantado fundamentalmente a partir de políticas públicas de carácter nacional. Así, las primeras décadas del GATT de 1947 coincidieron, en buena parte, con los llamados «Treinta Gloriosos»¹², durante los cuales aumentó notablemente la proporción de ingresos de las rentas del trabajo, como ha señalado Thomas Piketty¹³. Sin embargo, coincidencia no implica causalidad y son muchos los factores que pudieron influir en que esos años fuesen relativamente buenos para clases medias y obreras de los países entonces más industrializados.

III. COMERCIO INTERNACIONAL Y DESARROLLO TRAS LA DESCOLONIZACIÓN

En las décadas de 1960 y 1970, tras el amplio proceso de descolonización impulsado desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los países del llamado Tercer Mundo cuestionaron el régimen del comercio internacional entonces vigente, alegando que beneficiaba a los países industrializados del Norte que lo habían diseñado y perjudicaba a los países en desarrollo del Sur, relegados, en gran medida, al papel de suministradores de materias primas, como analizaron Raúl Prebisch y otros autores estructuralistas¹⁴. Desde entonces, las relaciones entre la regulación del comercio internacional y la pobreza tendieron a ser enfocadas principalmente desde la específica perspectiva

¹¹ Sobre el establecimiento del GATT de 1947, véase Douglas A. IRWIN, Petros C. MAVRODIS y Alan O. SYKES, *The Genesis of the GATT*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

¹² Vid. Nicholas CRAFTS y Gianni TONIOLO, «“Les Trente Glorieuses”»: From the Marshall Plan to the Oil Crisis», en Dan STONE (ed.), *The Oxford Handbook of Postwar European History*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 356-378.

¹³ Thomas PIKETTY, *El capital en el siglo XXI*, Madrid, Fondo de Cultura Económica de España, 2014.

¹⁴ Vid. Raúl PREBISCH, «Crítica al capitalismo periférico», *Revista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)*, primer semestre 1976, pp. 7-73. Véase también, por ejemplo, Fernando H. CARDOSO y Enzo FALETTO, *Dependencia y desarrollo en América Latina – Ensayo de interpretación sociológica*, Santiago de Chile, 1969, reimpresso por Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2007.

del desarrollo de los países del Sur (donde se ha venido acumulando, en gran medida, la población más pobre del planeta) y de cómo incrementar el valor y la diversificación de sus exportaciones, mejorando los términos de intercambio¹⁵.

Algunos hitos destacados de este enfoque fueron: el establecimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (conocida como UNCTAD por sus siglas en inglés) como organismo subsidiario permanente por la Asamblea General de la ONU en 1964¹⁶; la reforma del originario GATT de 1947 para insertar una nueva Parte IV, titulada «Comercio y Desarrollo», que entró en vigor en 1966¹⁷; la creación de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) en 1966¹⁸; las previsiones sobre comercio internacional incluidas en las resoluciones de la Asamblea General de la ONU sobre el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados de 1974¹⁹; o la Cláusula de Habilitación aprobada en 1979 en el marco del sistema del GATT de 1947 para permitir, con carácter indefinido, el establecimiento de sistemas de preferencias generalizadas (SPG) para productos originarios de países en desarrollo²⁰.

Pese a todas estas iniciativas, inspiradas en gran medida en planteamientos propios del desarrollismo económico, la sucesiva década de 1980 acabó siendo, para América Latina y otros países en desarrollo, una «década perdida»²¹. Múltiples factores pudieron influir en ello, como la crisis de la deuda externa provocada en 1982 por la subida de los tipos de interés o los severos planes de ajuste estructural y auste-

¹⁵ Teniendo en cuenta, por ejemplo, los análisis realizados por Arghiri Emmanuel sobre el intercambio desigual y el progresivo empeoramiento de los términos de intercambio para los países en desarrollo. Vid. Arghiri EMMANUEL, «La question de l'échange inégal», *L'Homme et la Société*, vol. 18, núm. 1, 1970, pp. 35-59.

¹⁶ Establecida en virtud de la resolución 1995 (XIX) de la Asamblea General, de 30 de diciembre de 1964.

¹⁷ Dicha Parte IV (arts. XXXVI a XXXVIII) del GATT de 1947 reconocía la necesidad de una acción concertada a favor del comercio de los países en desarrollo y el principio de «no reciprocidad», en virtud del cual se explicitaba que las Partes Contratantes desarrolladas «no esperaban reciprocidad» a la hora de negociar compromisos o de reducir o suprimir aranceles u otros obstáculos al comercio con Partes Contratantes «poco desarrolladas».

¹⁸ La ONUDI fue establecida inicialmente como un órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU mediante su resolución 2152 (XXI), de 27 de noviembre de 1966. Posteriormente, a partir de 1985, cambió su naturaleza jurídica al convertirse en un organismo especializado de la ONU.

¹⁹ Acerca de la formulación de un NOEI en el marco de la ONU, véase Victoria ABELLÁN HONRUBIA, «Codificación y desarrollo progresivo del Derecho Internacional del Desarrollo», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 29, núm. 2, 1976, pp. 369-396.

²⁰ GATT de 1947, Decisión de 28 de noviembre de 1979, titulada «Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo», L/4903, Instrumentos Básicos y Documentos Diversos 26S/221.

²¹ Vid. Ildefonso CAMACHO LARAÑA, «América Latina tras la década perdida», *Revista de Fomento Social*, vol. 47, 1992, pp. 465-493.

ridad impuestos entonces por las principales instituciones financieras internacionales²².

Desde el específico punto de vista de la regulación del comercio internacional, cumple reconocer que, bajo el sistema del GATT de 1947 y pese a las demandas de los países en desarrollo, los beneficios de los SPG fueron reducidos y se siguió tolerando un notable proteccionismo de los países industrializados en los sectores agrícola y textil, que eran, precisamente, dos de los ámbitos en los que las exportaciones desde los países en desarrollo podrían haber perjudicado más a sus productores domésticos²³. Un síntoma de tal malestar pudo ser la aprobación por la Asamblea General de la ONU en 1986, justo a mediados de esos años ochenta, de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, con la que, entre otros aspectos, se reivindicó una «equitativa distribución de los beneficios resultantes de este»²⁴.

IV. COMERCIO INTERNACIONAL Y POBREZA DURANTE EL AUGE DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

Tras la caída del Muro de Berlín en 1989 y la desmembración de la Unión Soviética en 1991, se inició un nuevo contexto internacional que propició una etapa de auge de la globalización económica durante los años noventa y primeros 2000, que, como después se verá, empezaría a flaquear a partir de las crisis económica y financiera mundial de 2008. En esa etapa dorada de la globalización económica, se estaba ante un mundo unipolar, liderado por los Estados Unidos y el pensamiento económico neoliberal, e imperó la idea, condensada en el llamado Consenso de Washington²⁵, de que la liberalización de los mercados sería el motor del desarrollo económico, que generaría una mayor riqueza a

²² Al respecto, véanse unas críticas reflexiones en Susan GEORGE, «A Short History of Neoliberalism», Conference on Economic Sovereignty in a Globalising World, 1999, en: <https://www.calculemus.org/lect/07pol-gosp/arch/dekalog-dawne/materialy/anti-lib.htm>.

²³ Como señala Federico STEINBERG, *Cooperación y conflicto – Comercio internacional en la era de la globalización*, Madrid, Akal, 2007, p. 9, los países en desarrollo tuvieron un escaso rol en la determinación de la agenda de las negociaciones en el sistema del GATT de 1947 y ello llevó a que «los sectores en los que tenían ventaja comparativa no se liberalizaran».

²⁴ Art. 2.3 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, aprobada mediante la resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.

²⁵ La expresión Consenso de Washington fue lanzada por John Williamson en 1989 para aludir a las recetas de políticas económicas habitualmente compartidas entonces por el conjunto de instituciones políticas, económicas e intelectuales radicadas en la capital estadounidense. *Vid.* John WILLIAMSON, «A short history of the Washington Consensus», *Law and Business Review of the Americas*, vol. 15, 2009, pp. 7 y ss.

escala mundial y que esta acabaría goteando o derramándose entre los distintos países y estratos de la sociedad²⁶.

Fue en ese singular contexto histórico cuando se pudieron culminar las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay (1986-1994) y crear, en virtud de los Acuerdos de Marrakech de 1994, la OMC, que empezó a operar el 1 de enero de 1995. Con la creación de esta, que en sus primeros años contó con un amplio respaldo de la potencia entonces hegemónica, se impulsó una notable apertura del comercio internacional, que favoreció, en particular, la expansión de las empresas transnacionales, la deslocalización y la concentración de buena parte de las actividades industriales en países en desarrollo o emergentes, a fin de reducir los costos y maximizar los beneficios²⁷.

Los Acuerdos de Marrakech incluyeron normas sobre trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, dismantelaron el tradicional proteccionismo de los países del Norte global en el sector textil y redujeron (en parte) el nivel de protección en el sector agrícola. En cualquier caso, los países en desarrollo se vieron compelidos a abrir sus mercados a los servicios, según las previsiones del nuevo Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS), o a garantizar más rigurosamente los derechos de propiedad intelectual (patentes, marcas, derechos de autor...), que interesaban especialmente a las economías más avanzadas y sus más destacadas empresas transnacionales²⁸.

En el preámbulo del Acuerdo por el que se establece la OMC se incluyó una explícita mención al objetivo de un «desarrollo sostenible». Hay que tener en cuenta que, desde 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha venido impulsando el concepto de desarrollo humano, que no se confunde con el mero desarrollo eco-

²⁶ Pedro BRIEGER, «De la década perdida a la década del mito neoliberal», en Julio GAMBINA (ed.), *La globalización económico-financiera: su impacto en América Latina*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2002, pp. 341-355, p. 343.

²⁷ Sobre el contexto de las negociaciones comerciales multilaterales que llevaron a la creación de la OMC, véase Craig VAN GRASSTEK, *Historia y futuro de la Organización Mundial del Comercio*, Ginebra, Publicaciones de la OMC, 2013, pp. 46-79.

²⁸ Acerca del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo en el marco de la OMC y las repercusiones agrídulces del conjunto de sus previsiones, véanse: Carmen LÓPEZ-JURADO ROMERO DE LA CRUZ, «El tratamiento de los países en vías de desarrollo en la Organización Mundial del Comercio y las iniciativas unilaterales de la Comunidad Europea», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 3, 2001, pp. 1-38; Ana MANERO SALVADOR, *OMC y desarrollo: evolución y perspectivas del trato desigual en el derecho del comercio internacional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006; y Romualdo BERMEJO GARCÍA y Rosana GARCÍA GARMENDIA, «El comercio internacional como motor del desarrollo: aspectos jurídicos y económicos», en José ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS (ed.), *Comercio, economía, desarrollo y Derecho internacional: nuevos retos en la agenda global del siglo XXI*, Madrid, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, 2013, pp. 11-34.

nómico²⁹, y que la Cumbre de Río de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo había consolidado a escala mundial la noción de desarrollo sostenible (como aquel desarrollo que conjuga equilibradamente aspectos económicos, sociales y ambientales) y difícilmente podría haberse prescindido de una genérica referencia a tal noción. Ahora bien, el articulado de los Acuerdos de Marrakech contiene muy escasas previsiones relativas a aspectos ambientales o sociales y no se ocupa propiamente de la «pobreza» en cuanto tal, sin perjuicio de las diversas previsiones sobre trato especial y diferenciado para países en desarrollo y menos adelantados, que mantienen el tradicional enfoque por países y no por estratos sociales de la población.

En la primera Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Singapur en 1996, se trataron de identificar nuevos temas sobre los que interesaría negociar en la OMC y se excluyó la cuestión de las normas fundamentales del trabajo, que guardan una estrecha relación con la reducción de la pobreza. Así, la Declaración Ministerial de Singapur indicó, en un breve párrafo, que tales normas no debían ser tratadas en el marco de la OMC, pues ya existía la OIT como organismo «competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas»³⁰. La Declaración de Singapur expresó el vago compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas y el «apoyo» a la labor de la OIT, pero rechazó expresamente «la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas» y subrayó que «no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los países en desarrollo de bajos salarios»³¹. La Declaración de Singapur se situó pues, en este aspecto, muy alejada de las citadas previsiones sociolaborales de la Carta de La Habana. La Declaración de Singapur consideró que la aportación de la OMC a la mejora de las condiciones laborales debería ser indirecta, afirmando, desde una posición típicamente librecambista, que «el incremento del comercio mundial facilitado por la liberalización de este [...] ha creado en muchos países más puestos de trabajo y mejor pagados»³² y que el «crecimiento y el desarrollo económicos impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial contribuirán a la promoción» de las normas fundamentales del trabajo³³.

Estos fragmentos de la Declaración de Singapur son una muestra del pensamiento imperante en esa OMC recién creada, focalizada en

²⁹ Al respecto, véase Keith GRIFFIN, «Desarrollo humano: origen, evolución e impacto», en Pedro IBARRA y Koldo UNCETA (coords.), *Ensayos sobre el desarrollo humano*, Barcelona, Icaria, 2001, pp. 25-40.

³⁰ OMC, WT/MIN(96)/DEC, «Declaración Ministerial de Singapur de 1996», 18 de diciembre de 1996, párr. 4.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, párr. 2.

³³ *Ibid.*, párr. 4.

aspectos macroeconómicos y confiando en que el crecimiento del comercio internacional y de las economías acabaría incrementando naturalmente el bienestar de la población en su conjunto, desentendiéndose del decisivo papel de las normas y las políticas públicas para promover la distribución de la riqueza y unas sociedades más equitativas, de las que ya se ocuparían, en su caso, otras institucionales internacionales o nacionales.

Interesa analizar esta línea de pensamiento a la luz del llamado «trilema» de la globalización, que D. Rodrik y otros economistas formularon, en esos años de auge de la mundialización, para tratar de entender mejor las relaciones entre globalización económica, soberanía de los Estados y políticas sociales³⁴. Según dicho «trilema», estos tres elementos no pueden ser maximizados simultáneamente y debe optarse por impulsar dos de ellos y sacrificar (o reducir) el tercero. Entonces, la OMC funcionó como una de las herramientas jurídicas internacionales al servicio de la llamada opción neoliberal, en la que: se promueve la globalización económica, impulsando una apertura de los mercados que incrementa la competitividad a nivel mundial; se mantiene, formalmente o sobre el papel, una amplia soberanía de los Estados en cuestiones sociolaborales, habida cuenta de las tradicionales debilidades de las instituciones internacionales en esta esfera; y, en la práctica, las políticas laborales y sociales propias del Estado del bienestar acaban siendo el elemento sacrificado o que tiende a disminuir, pues la intensificación de la competitividad a escala global lleva a que desde numerosos países se trate de competir a base de contener o recortar salarios u otras políticas sociales (o ambientales)³⁵.

Nótese que en la OMC no se establecieron unos condicionantes regulatorios que impongan explícitamente, a través de previsiones normativas o compromisos, una contención de los salarios o la reducción de prestaciones sociales, pero su régimen jurídico sí condiciona tales medidas de manera indirecta, pues la competitividad que promueve a nivel mundial lleva a que, por lo menos en los países y empresas donde es difícil competir a base de mejorar la tecnología, la formación y la

³⁴ Los economistas Dani Rodrik y Larry Summers pueden ser considerados los padres del término «trilema» de la globalización. Véanse: Dani RODRIK, *Has globalization gone too far?*, Washington DC, Institute of International Economics, 1997; y Larry SUMMERS, «Reflections on Managing Global Integration», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 13, núm. 2, 1999, pp. 3-18. Entre la doctrina española, se refieren a dicho «trilema»: Vicenç NAVARRO, *Globalización económica, poder político y Estado del bienestar*, Barcelona, Ariel, 2000; Óscar MASCARILLA MIRÓ, *Los «trilemas» de la globalización*, Barcelona, Publicacions de la Universitat de Barcelona – Centre d'Estudis Internacionals, 2003; y Juan TUGORES QUES, *I després de la globalització*, Vic, Eumo Editorial, 2008, p. 120.

³⁵ Al respecto, véase Xavier FERNÁNDEZ PONS, «Globalización económica, soberanía de los Estados y políticas sociales: funciones y retos del Derecho internacional ante el “trilema” de la globalización», *Sociedad Global – Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas de la Universidad Abierta Interamericana*, vol. 3, 2009, pp. 43-84.

productividad de los trabajadores, se suele caer en recortes de índole sociolaboral.

Según el señalado trilema, otras opciones pasarían por: volver a un modelo de intervención socioeconómica al estilo de los indicados «Treinta Gloriosos», rebajando el nivel de la globalización económica y facilitando, mediante ciertas barreras, que los Estados puedan ejercer efectivamente su soberanía a fin de fortalecer sus políticas sociales; o impulsar un novedoso «federalismo global», en el que se seguiría promoviendo la globalización económica y se limitaría la soberanía atribuida formalmente a los Estados en cuestiones sociolaborales, a través de un fortalecimiento de las instituciones y las normas internacionales dedicadas a fomentar políticas sociales a escala mundial, tratando de evitar la tendencia a caer en prácticas de *dumping* social o ambiental³⁶.

Al evaluar las repercusiones sobre la riqueza y la pobreza a escala mundial que tuvo dicha etapa de auge de la globalización neoliberal, hay que reconocer las notables tasas de crecimiento vividas en diversas economías avanzadas y, especialmente, en ciertos países emergentes, como China, India y países del sudeste asiático, que se insertaron provechosamente en las cadenas globales de valor. El crecimiento de dos países tan poblados como China e India acostumbra a ser alegado por los defensores de una mayor globalización económica como ejemplos de que la liberalización de los flujos económicos internacionales acaba siendo un factor esencial para el desarrollo y la reducción de la pobreza³⁷.

Ahora bien, cumple observar que el crecimiento de China e India tuvo lugar en dos países que, aunque se hayan venido beneficiando de la globalización de los mercados, tienen una larga tradición de proteccionismo y de intervención estatal en la economía. Ello es obvio en un país con tantas décadas de economía planificada en su haber como China, pero la India también destaca, por ejemplo, por el alto nivel de aranceles aduaneros medios que ha impuesto tradicionalmente a la importación de productos manufacturados³⁸. De este modo, no fue una aplicación a rajatabla del recetario neoliberal lo que fomentó el desarrollo de tales economías emergentes, sino la combinación más mercantilista y pragmática de intervención y apertura que han venido practicando.

Sin perjuicio de las altas tasas de crecimiento económico experimentadas por algunas economías emergentes, numerosos países en

³⁶ *Ibid.*, pp. 43-45.

³⁷ Xavier SALA I MARTÍN, *Globalización y reducción de la pobreza*, Campus de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales – FAES, 2005, pp. 1-16, pp. 13-16.

³⁸ Como observa Federico STEINBERG, «El futuro del comercio mundial: ¿Doha o regionalismo y multilateralismo?», *Análisis del Real Instituto Elcano*, núm. 95, 2007, en pp. 1-7, p. 3.

desarrollo y menos adelantados no pudieron insertarse bien en las cadenas globales de valor o únicamente se dedicaron a eslabones muy poco remunerados. Además, los beneficios económicos de esa etapa se distribuyeron de forma muy desigual no únicamente entre países, sino también entre distintos estratos sociales en el interior de cada país. Como evidenciaron Christoph Lakner y Branko Milanovic, entre 1988 y 2008 el aumento de los ingresos fue: muy elevado para las élites (tanto de países avanzados como emergentes); notable para las clases medias y bajas de países emergentes (pero partían de unos modestos ingresos); y mucho menor para las clases medias y bajas de países avanzados (debido, por ejemplo, a la pérdida de empleos tradicionalmente bien remunerados en industrias que fueron deslocalizadas y a la precarización de muchos puestos de trabajo) y para la población más pobre de países en desarrollo y menos adelantados (que no se beneficiaron de las cadenas globales de valor)³⁹.

V. COMERCIO INTERNACIONAL Y POBREZA EN TIEMPOS DE CRISIS Y REBROTE DEL PROTECCIONISMO

Las críticas a la globalización económica neoliberal ya se dieron durante su etapa de apogeo, como evidenciaron las protestas (de muy diverso signo) en la Conferencia Ministerial celebrada en Seattle en 1999⁴⁰. En cualquier caso, la crisis financiera y económica mundial desencadenada en 2008 tiende a verse como un punto de inflexión en el proceso de globalización, que viene atravesando unos años de crisis y creciente contestación⁴¹.

Son múltiples las crisis que, de un modo otro, vienen afectando al planeta (o a algunas de sus regiones) desde la de 2008, incluyendo, sin ánimo de exhaustividad: la crisis de la deuda soberana en varios países de la Eurozona, especialmente grave entre 2010 y 2013; las guerras comerciales iniciadas bajo la presidencia de Donald Trump y las crecientes tensiones entre los Estados Unidos y China por el liderazgo

³⁹ Vid. Christoph LAKNER y Branko MILANOVIC, «Global income distribution: from the fall of the Berlin Wall to the Great Recession», *World Bank Policy Research Working Paper*, núm. 6719, Banco Mundial, Washington, 2013, que en su p. 31 incorpora un gráfico sobre las ganancias relativas en ingresos per cápita por grupos de ingresos entre 1988 y 2008. La forma del gráfico recuerda al perfil de un elefante con la cola baja y la trompa levantada y por ello se alude frecuentemente al mismo como «el elefante de la desigualdad». Véase también tal gráfico en Branko MILANOVIC, «Globalización, desigualdad y Estado del bienestar», *Política Exterior*, vol. 32, núm. 184, 2018, pp. 64-71, p. 69.

⁴⁰ Vid. Clyde SUMMERS, «The battle in Seattle: Free trade, labor rights, and societal values», *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, vol. 22, 2001, pp. 61 y ss.

⁴¹ Vid. Juan TUGORES QUES, «Racionalidad versus intereses: hacia una economía política de la “globalización + crisis”», *Revista de Economía Crítica*, núm. 10, 2010, pp. 177-196.

de la cuarta revolución industrial; la pandemia por covid-19; la guerra a gran escala en Ucrania desde febrero de 2022; la reciente escalada bélica en Gaza y otras áreas de Oriente Medio, como el mar Rojo; o los cada vez más preocupantes efectos negativos del cambio climático y otras emergencias ambientales. Se entiende que, para describir esta acumulación de crisis sucesivas o simultáneas, se estén popularizando las expresiones de «policrisis» o «permacrisis»⁴².

Este complejo contexto internacional no ha podido dejar de influir en la OMC, que también lleva años padeciendo su propia crisis⁴³. Esta se manifiesta, particularmente: en los escasos resultados alcanzados con la Ronda de Doha, que se inició en 2001 presentándose como la Ronda del Desarrollo, pero en la que se han evidenciado las grandes dificultades para alcanzar nuevos consensos globales sobre la regulación del comercio internacional en un mundo cada vez más multipolar; la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales impulsados por las grandes potencias con aquellos países más afines, que pueden ser positivos para establecer nuevos enfoques en la regulación de las relaciones económicas internacionales, pero que, desde la perspectiva de la OMC, le restan relevancia y tienden a promover una mayor fragmentación o regionalización de los mercados⁴⁴; el rebrote del nacionalismo económico y del proteccionismo, que cuestiona las bases de un sistema multilateral del comercio fundado en unos principios jurídicos estables⁴⁵; o el bloqueo en la designación de nuevos miembros del Órgano de Apelación de la OMC, que no puede conocer de nuevos recursos desde el 11 de diciembre de 2019 y que los Estados Unidos han venido imponiendo en el marco de su actual cuestionamiento al vigente sistema multilateral del comercio⁴⁶.

Desde la perspectiva del presente estudio, centrada en la pobreza, interesa detenerse en las crecientes críticas contra la OMC realizadas desde ciertos movimientos sociales o políticos que se presentan como defensores de los «perdedores» de la globalización económica.

⁴² Véase, por ejemplo, Gordon BROWN, Mohamed A. EL-ERIAN, Michael SPENCE y Reid LIDOW, *Permacrisis: A Plan to Fix a Fractured World*, Londres, Simon and Schuster, 2023.

⁴³ Vid. Xavier FERNÁNDEZ PONS, «Auge y crisis de la Organización Mundial del Comercio», en Ana María BADIA MARTÍ, Laura HUICI SANCHO (dirs.) y Ana SÁNCHEZ COBALEDA (ed.), *Las organizaciones internacionales en el siglo XXI*, Madrid, Marcial Pons, 2021, pp. 189-226.

⁴⁴ Vid. Chad P. BOWN, «Mega-Regional Trade Agreements and the Future of the WTO», *Global Policy*, vol. 8, núm. 1, 2017, pp. 107-112.

⁴⁵ Sobre la contestación de la validez de las normas sobre el libre comercio, particularmente de la mano de la administración Trump, véase Marc IBÁÑEZ y Patricia GARCÍA-DURÁN, «Libre comercio: los intercambios económicos nos beneficiarían a todos», *op. cit.*, pp. 72-75.

⁴⁶ Al respecto, véanse: Pieter Jan KUIJPER, «The US attack on the WTO Appellate Body», *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 45, núm. 1, 2018, pp. 1-11; y Jens LEHNE, *Crisis at the WTO: is the blocking of appointments to the WTO Appellate Body by the United States legally justified*, Berlin, Carl Grossmann Verlag, 2019.

Tradicionalmente, las críticas a la OMC y a la globalización neoliberal han sido formuladas, principalmente, desde movimientos antiglobalización o por una globalización distinta encuadrables en las llamadas izquierdas alternativas. De entrada, la crisis financiera y económica mundial desencadenada en 2008 y sus secuelas acentuaron la polarización de la riqueza e incrementaron el descontento social en numerosos países, avivando las protestas de los «indignados»⁴⁷, como la movilización mundial de 15 de octubre de 2011⁴⁸.

Sin embargo, en los últimos años, ese malestar social ha tendido a ser canalizado, en gran medida, por nacionalismos chovinistas y populismos reaccionarios. Un ejemplo de ello es el argumentario de la candidata Marine Le Pen en las elecciones presidenciales francesas celebradas en la primavera de 2017, cuando planteó, entre otras propuestas, la implantación de un «proteccionismo inteligente»⁴⁹. En cualquier caso, la presidencia de Donald Trump (de 20 de enero de 2017 al 20 de enero de 2021) es el más destacado ejemplo de la influencia del populismo reaccionario en estos últimos años, al haber llegado al poder en un país tan determinante y ser el actual candidato republicano a las próximas elecciones a celebrar el 5 de noviembre de 2024⁵⁰.

Trump pudo lograr la presidencia atrayendo el voto, en particular, de ciertos estratos de la población estadounidense descontentos con su situación actual, como antiguos obreros de industrias en declive o deslocalizadas a otros países y cuyo nivel de vida ha ido empeorando, engrosando las filas de los dejados atrás por la globalización⁵¹. Desde la perspectiva del comentado «trilema» de la globalización, las políticas de Trump han sido una llamativa combinación. Trump critica la globalización neoliberal de las últimas décadas, denosta a la OMC y los acuerdos comerciales multilaterales, adoptó unilateralmente contundentes medidas comerciales proteccionistas y trató de negociar, a partir de guerras comerciales⁵², acuerdos bilaterales, como el Phase

⁴⁷ Vid. Stéphane HESSEL, *Indignez-vous!*, Montpellier, Indigène éditions, 2010.

⁴⁸ Vid. Emanuel BRAN GUZMÁN, «Protesta social y crisis económica: cronología (mayo 2011-diciembre 2012) del surgimiento y movilización del 15-M», *Anuario del Conflicto Social*, 2012, pp. 167-184.

⁴⁹ Vid. Pascal PERRINAU, «Chapitre 15 – Marine Le Pen au premier tour: la puissance d'une dynamique, l'échec d'une ambition», en Pascal PERRINAU (ed.), *Le vote disruptif – Les élections présidentielles et législatives de 2017*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017, pp. 251-268.

⁵⁰ Vid. Reuters, «US election 2024: Who are the presidential candidates?», 26 de marzo de 2024, en: <https://www.reuters.com/world/us/who-are-candidates-running-2024-us-presidential-election-2023-09-19/>.

⁵¹ Vid. John E. FARLEY, «Five decisive States: Examining how and why Donald Trump won the 2016 election», *The Sociological Quarterly*, vol. 60, núm. 3, 2019, pp. 337-353.

⁵² Vid. Klaus LARRES, «Trump's trade wars: America, China, Europe, and global disorder», *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 18, núm. 1, 2020, pp. 103-129.

One Trade Deal celebrado con China en enero de 2020⁵³, que impusieron compromisos flagrantemente contrarios a principios básicos de la OMC⁵⁴. Estas acciones de Trump, propias de un modelo de relaciones internacionales decimonónico o de las primeras décadas del siglo pasado, chocan por completo, obviamente, con la opción del federalismo global. No encajan con la típica opción neoliberal de impulsar una mayor globalización de los mercados a escala mundial. Tampoco cabe sostener que Trump se inclinase por la genuina opción de una intervención socioeconómica, que consiste, según el señalado «trilema», en tratar de reducir el grado de liberalización comercial a fin de fortalecer una soberanía nacional que permita promover efectivamente, a nivel interno, unas políticas sociales propias del Estado de bienestar. Ciertamente, la presidencia de Trump fue proteccionista (o mercantilista) *ad extra*, pero *ad intra* no se caracterizó por la adopción de nuevas políticas sociales, sino por medidas tradicionalmente neoliberales, como las grandes rebajas de impuestos o la desregulación, confiando en que la situación de ciertos estratos desfavorecidos (entre los que figuraban buena parte de sus votantes) acabaría mejorando gracias al crecimiento general de la economía estadounidense, la relocalización de empresas y el efecto goteo.

En contraste, la presidencia de Biden sí encajaría bien, dentro del comentado «trilema», en la opción de la intervención socioeconómica, pues ha seguido manteniendo una política comercial notablemente proteccionista, que promueve una cierta «desglobalización» económica, y ha impulsado internamente ambiciosas políticas públicas de carácter económico y social, tendiendo a presentarse como un heredero del ideario de Franklin Delano Roosevelt y su emblemático *New Deal*. El discurso de Biden sobre el estado de la Unión pronunciado en el Capitolio el 7 de marzo de 2024 incluye pasajes muy ilustrativos al respecto⁵⁵.

En cualquier caso, está por ver qué implicaciones puede tener este revival del proteccionismo o de políticas económicas y sociales en clave eminentemente nacional para la cuestión de la pobreza a escala mundial. ¿Quedará algo de margen para la opción del «trilema» consistente en el federalismo global?

⁵³ El texto de dicho acuerdo figura en el sitio de Internet del United States Trade Representative (USTR), en: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/january/economic-and-trade-agreement-between-government-united-states-and-government-peoples-republic-china>.

⁵⁴ En tal sentido, véanse: Peter VAN DEN BOSSCHE, «Between Hope and Despair», *Society of International Economic Law (SIEL) Newsletter*, 2020, núm. 44, pp. 1-2; y Sonali CHOWDHRY y Gabriel FELBERMAYR, «The US-China trade deal: How the EU and WTO lose from managed trade», *Kiel Policy Brief*, núm. 132, 2020, pp. 1-15.

⁵⁵ *Vid.* Joe BIDEN, «Remarks by President Biden in State of the Union Address», 7 de marzo de 2024, en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2024/03/08/remarks-by-president-biden-in-state-of-the-union-address-3/>.

VI. AGENDA 2030 Y PROMOCIÓN DE UN COMERCIO INTERNACIONAL SOSTENIBLE E INCLUSIVO

La principal respuesta dada por la comunidad internacional en su conjunto a las múltiples crisis y retos planteados en la actualidad pasa por la implementación de la Agenda 2030, aprobada mediante la resolución 70/1 de la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2015, y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que contempla⁵⁶. Los diecisiete ODS se refieren a muy diversos aspectos económicos, sociales, ambientales y políticos, basándose en un enfoque holístico en el que, como señala Esther Barbé, «todo está conectado con todo (salud, cambio climático, fin de la pobreza, igualdad de género, educación, reducción de la desigualdad, etcétera)»⁵⁷. En cualquier caso, es significativo que la erradicación de la pobreza sea el primero de los ODS y que la reciente declaración aprobada por el Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible (FPAN), que tuvo lugar en septiembre de 2023, insista en que «la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible»⁵⁸.

Hay diversas previsiones de la Agenda 2030 y sus ODS que pueden vincularse a la idea de un comercio internacional sostenible, que tenga en cuenta las condiciones sociolaborales y ambientales de la producción, como el ODS 8, sobre trabajo decente y crecimiento económico, y el ODS 12, sobre producción y consumo responsables, que insta a revisar los métodos de producción y el consumo de recursos y bienes, teniendo en cuenta todo su ciclo de vida. En cualquier caso, las principales referencias explícitas a la regulación del comercio internacional figuran dentro del ODS 17 («Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible»), donde se dedica un apartado específico al «Comercio», que comprende las metas 17.10, 17.11 y 17.12. Tales metas prevén, en particular: «promover un sistema de comercio multilateral universal, basado en normas, abierto, no discriminatorio y equitativo» en el marco de la OMC; «aumentar significativamente las exportaciones de los países en desarrollo»; y «lograr la consecución oportuna del acceso a los mercados libre de derechos y contingentes de manera duradera para

⁵⁶ ONU, A/RES/70/1, «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», 25 de septiembre de 2015.

⁵⁷ Esther BARBÉ, «La crisis del orden internacional liberal y su impacto en las normas internacionales», en Esther BARBÉ (ed.), *Las normas internacionales ante la crisis del orden liberal*, op. cit., pp. 19-44, p. 43.

⁵⁸ Declaración que hizo suya la Asamblea General de la ONU mediante su resolución 78/1 de 29 de septiembre de 2023, A/RES/78/1, 16 de octubre de 2023, pp. 2 y 7.

todos los países menos adelantados»⁵⁹. La Agenda 2030, en su sección sobre «Medios de implementación y Alianza Mundial», también alude al «comercio internacional como motor del desarrollo», pues este «impulsa el crecimiento económico inclusivo y la reducción de la pobreza y contribuye a fomentar el desarrollo sostenible»⁶⁰.

Si los ODS encarnan, como señala Ángel José Rodrigo Hernández, «un auténtico programa de justicia social para la comunidad internacional»⁶¹, sus citadas previsiones sobre comercio internacional llevan a encuadrar la lógica de tal programa, según el indicado «trilema» de la globalización, en la opción por un federalismo global, pues en ningún momento abogan por una desglobalización e insisten, reiteradamente, en la apertura del comercio internacional, en especial a favor de países en desarrollo y menos adelantados.

Los ODS son, en cualquier caso, un fundamento muy endeble para aspirar a lograr un efectivo federalismo global. Como es notorio, la resolución de la Asamblea General con la que han sido aprobados no es un instrumento jurídicamente vinculante en cuanto tal y únicamente puede ser considerada como una suerte de *soft law*, su texto es muchas veces vago y se echa en falta, en particular, «una reorganización institucional de las Naciones Unidas, una adecuada financiación de las políticas y la supervisión continuada de la aplicación mediante mecanismos eficaces en el plano nacional, regional y global»⁶².

La UE es, entre los grandes actores internacionales, el que más ha venido insistiendo en la necesidad de impulsar un comercio internacional sostenible, que tenga debidamente en cuenta aspectos sociales y ambientales⁶³. En octubre de 2015, muy poco después de que la ONU aprobase los ODS, la Comisión Europea lanzó una nueva estrategia comercial con su Comunicación titulada «Comercio para todos. Hacia una política de comercio e inversión más responsable»⁶⁴. Los términos de dicho título son llamativos, pues parecen presuponer que la UE habría estado impulsando, hasta entonces, una política comercial no suficientemente inclusiva (por el énfasis que se pone en un comercio «para

⁵⁹ ONU, A/RES/70/1, *op. cit.*, p. 31.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 32, párr. 62, y p. 33, párr. 68.

⁶¹ Ángel José RODRIGO HERNÁNDEZ, *El desafío del desarrollo sostenible*, Marcial Pons, Madrid, 2015, p. 41.

⁶² *Ibid.*, p. 43.

⁶³ Véanse: Wybe Th. DOUMA, «The promotion of sustainable development through EU trade instruments», *European Business Law Review*, vol. 28, núm. 2, 2017, pp. 197-216; Ana MANERO SALVADOR, «La política comercial común de la Unión Europea y el desarrollo sostenible», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 66, 2020, pp. 603-627; y Xavier FERNÁNDEZ PONS, «The role of the EU in the promotion of sustainable development through multilateral trade», en Mar CAMPINS ERITJA (ed.), *The European Union and global environmental protection: Transforming influence into action*, London, Routledge, 2021, pp. 50-72.

⁶⁴ COMISIÓN EUROPEA, COM (2015) 497 final, «Comercio para todos. Hacia una política de comercio e inversión más responsable», 14 de octubre de 2015.

todos») ni plenamente «responsable». Otras posteriores comunicaciones de la Comisión Europea han insistido en la necesidad de reorientar la política comercial común de la UE para contribuir a la promoción del desarrollo sostenible a escala mundial, como la relativa al Pacto Verde Europeo, presentada en diciembre de 2019⁶⁵.

Las vías que la UE y otros actores internacionales están usando para la integración del desarrollo sostenible en la regulación del comercio internacional son varias. Seguidamente se hará referencia a: ciertas propuestas para reformar la OMC; las negociaciones de acuerdos comerciales preferenciales; y algunos instrumentos autónomos de incentivo o presión en las relaciones comerciales internacionales.

1. Propuestas para reformar la OMC

En los últimos años, la UE es quien ha tratado de liderar propuestas para una reforma de la OMC que contribuya a la sostenibilidad ambiental y social. En septiembre de 2018, ya presentó un *concept paper* sobre la reforma de la OMC, donde se subrayaba la necesidad de actualizar las normas de la OMC y que éstas contribuyan efectivamente a los «objetivos de sostenibilidad de la comunidad global»⁶⁶. En noviembre de 2020, cincuenta miembros de la OMC (incluyendo a la UE y sus Estados miembros) pusieron en marcha los llamados «Debates Estructurados sobre el Comercio y la Sostenibilidad Ambiental», siendo sintomático que únicamente se refieran al pilar ambiental del desarrollo sostenible⁶⁷. En febrero de 2021, la Comisión Europea presentó una Comunicación titulada «Revisión de la política comercial: una política comercial abierta, sostenible y firme»⁶⁸, donde se enfatiza que la política comercial de la UE tiene que promover, tanto dentro como fuera de su territorio, «una mayor sostenibilidad, en consonancia con el compromiso contraído de aplicar plenamente» los ODS⁶⁹. Según la Comisión Europea, las «normas por las que se rige el comercio mundial requieren urgentemente una actualización» para «apoyar la justicia social y la sostenibilidad medioambiental» y la UE debería «encabezar los esfuerzos para reformar» la OMC⁷⁰, que se concretan en un específico anexo titulado «Reforma de la OMC: hacia un sistema multilateral de

⁶⁵ COMISIÓN EUROPEA, COM (2019) 640 final, «El Pacto Verde Europeo», 11 de diciembre de 2019.

⁶⁶ COMISIÓN EUROPEA, «EU concept paper on WTO reform», 2018, p. 6, en: <https://www.wita.org/atp-research/eu-concept-paper-on-wto-reform/>.

⁶⁷ OMC, WT/CTE/W/249, «Comunicación sobre el Comercio y la Sostenibilidad Ambiental», 17 de noviembre de 2020.

⁶⁸ COMISIÓN EUROPEA, COM(2021) 66 final, «Revisión de la política comercial – Una política comercial abierta, sostenible y firme», 18 de febrero 2021.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 1.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 11.

comercio sostenible y eficaz»⁷¹. Allí la Comisión Europea lamenta, en particular, que en las negociaciones comerciales multilaterales impulsadas bajo la Ronda de Doha, iniciada en 2001 y todavía no culminada, no se hayan incluido cuestiones sociolaborales, que siguen siendo un «tabú» en la OMC⁷².

En el marco de la embarrancada Ronda de Doha no ha sido posible avanzar en profundas reformas de la OMC. Las grandes economías emergentes y otros países en desarrollo siguen mostrando su reluctancia a la introducción de previsiones sobre condicionalidad social dentro de las normas de la OMC e insisten en la necesidad de seguir promoviendo su desarrollo económico facilitando sus exportaciones, incluidas las de productos agropecuarios, y recibiendo asistencia, como la vehiculada a través de la iniciativa Ayuda para el Comercio⁷³.

En el *Informe sobre el comercio mundial 2023* elaborado por la Secretaría de la OMC y en la línea de su actual Directora General, la nigeriana Ngozi Okonjo-Iweala, se expresa la preocupación por el actual rebrote del proteccionismo, alertando de que la tendencia hacia una «desglobalización» o «fragmentación» de los mercados en función de bloques geopolíticos puede ser especialmente negativa para muchos países en desarrollo y menos adelantados⁷⁴. El informe dedica un amplio apartado a defender la idea de una «reglobalización para reducir la pobreza y la desigualdad»⁷⁵. El informe reconoce que, en algunos contextos, la liberalización del comercio internacional puede tener efectos negativos para la pobreza y la desigualdad, manteniendo que ello debería ser afrontado, esencialmente, a través de otras políticas públicas «complementarias»⁷⁶. El informe sostiene, con carácter general y de conformidad con los planteamientos habituales de la OMC y el globalismo, que una mayor apertura del comercio internacional contribuye decisivamente a la reducción de la pobreza a escala mundial⁷⁷. El informe no llega a plantear una reforma en profundidad de la OMC, pero sí ejemplifica ciertas medidas (como las relativas a la facilitación del comercio y la asistencia técnica) que pueden contribuir a una mejor inserción de los países en desarrollo (particularmente de los países menos adelantados) y de ciertos actores, como las mujeres

⁷¹ *Ibid.*, anexo.

⁷² *Ibid.*, anexo, p. 2.

⁷³ Sobre la iniciativa Ayuda para el Comercio, lanzada por la OMC en 2005, véase Yakoub BENZIANE, Siong Hook LAW, Anitha ROSLAND y Muhammad Daaniyall ABD RAHMAN, «Aid for trade initiative 16 years on: Lessons learnt from the empirical literature and recommendations for future directions», *Journal of International Trade Law and Policy*, vol. 21, núm. 1, 2022, pp. 79-104.

⁷⁴ OMC, *Informe sobre el comercio mundial 2023: la reglobalización para un futuro seguro, inclusivo y sostenible*, Ginebra, Publicaciones de la OMC, 2023.

⁷⁵ *Ibid.*, capítulo D, pp. 68-99.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 70.

⁷⁷ *Ibid.*

y las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (mipymes) en las cadenas de suministro mundiales, a fin de impulsar una globalización más inclusiva⁷⁸.

Esta línea de pensamiento también se ha reflejado en la Declaración Ministerial aprobada en la Decimotercera Conferencia Ministerial (CM13) celebrada en Abu Dabi (Emiratos Árabes Unidos) del 26 de febrero al 2 de marzo de 2024⁷⁹. Así, en la CM13: no se ha llegado a consensuar ninguna reforma en profundidad de la OMC; se insiste en que «la plena integración de los Miembros en desarrollo, incluidos los países menos adelantados (PMA), en el sistema multilateral de comercio es importante para su desarrollo económico»⁸⁰; se reconocen las contribuciones que el sistema multilateral de comercio puede hacer al logro de la Agenda 2030 y los ODS, puntualizando, eso sí, «en la medida en que guarden relación con el mandato de la OMC»⁸¹; y se alude, en particular, al papel de las mujeres y las mipymes en el comercio internacional para impulsar el desarrollo sostenible y la «reducción de la pobreza»⁸². Estas últimas alusiones se formulan, en cualquier caso, de forma muy tímida, como evidencia la inserción de dos idénticas notas a pie de página puntualizando que, en ambos casos, «se trata de mensajes generales sobre cuestiones transversales que no modifican los derechos ni las obligaciones de los Miembros de la OMC [...]»⁸³. Por tanto, las actuales negociaciones en la OMC quedan muy lejos de las profundas reformas que esta institución requeriría, como las que ha planteado, en enero de 2024, una iniciativa eminentemente académica designada *Rethinking Trade for a Sustainable Future Project*⁸⁴.

2. Acuerdos comerciales preferenciales

Vistas las dificultades para reformar la OMC, se entiende que la UE y otras economías avanzadas hayan promovido la inserción de previsiones sociolaborales y ambientales en los acuerdos comerciales

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 72-74, 96 y 97.

⁷⁹ OMC, WT/MIN(24)/DEC, «Declaración Ministerial de Abu Dabi, adoptada el 2 de marzo de 2024», 4 de marzo de 2024.

⁸⁰ *Ibid.*, párr. 7.

⁸¹ *Ibid.*, párr. 15.

⁸² *Ibid.*, párrs. 16 y 17.

⁸³ *Ibid.*, p. 3, notas 2 y 3.

⁸⁴ Esta iniciativa, impulsada desde junio de 2021 por expertos como Joel P. TRACHTMAN, Jan Yves REMY, Dan ESTY y Trevor SUTTON, presentó, en enero de 2024, el documento *Villars Framework for a Sustainable Global Trade System (Version 2.0)*, en: <https://remakingtradeproject.org/villars-framework>. En particular, este documento insiste en su sección 7 (pp. 96-104) en la necesidad de integrar adecuadamente las dimensiones sociales del desarrollo sostenible dentro de la regulación mundial del comercio.

preferenciales que han venido negociando con aquellos terceros países más afines o receptivos a sus demandas⁸⁵.

La UE suele designar a sus acuerdos más recientes como «Acuerdos de libre comercio de nueva generación». Entre tales acuerdos figuran, por ejemplo, los negociados con: Corea del Sur, Colombia-Perú-Ecuador, Centroamérica, Canadá, Singapur, Japón o Vietnam⁸⁶. Todas estas negociaciones impulsadas por la UE se caracterizan por su gran amplitud (abarcando comercio internacional de mercancías, servicios, propiedad intelectual, inversiones extranjeras, contratación pública, etcétera) y los acuerdos celebrados incluyen sistemáticamente un capítulo titulado «Comercio y Desarrollo Sostenible». En tal capítulo, las Partes confirman sus compromisos internacionales para la promoción de un desarrollo sostenible e incluyen, en particular, previsiones sobre cuestiones ambientales (cambio climático, biodiversidad, contaminación...) y sobre derechos laborales fundamentales⁸⁷. Ciertamente, la inclusión de previsiones sociolaborales o destinadas a promover un trabajo decente dentro del texto de acuerdos comerciales puede contribuir a una mejora de las condiciones de trabajo y a la reducción de la pobreza, recuperando el originario planteamiento de la comentada Carta de La Habana. Además, en algún caso, como el acuerdo de libre comercio entre la UE y Vietnam, que entró en vigor el 1 de agosto de 2020, llega a hacerse una explícita mención a la cooperación entre las partes para la «reducción de la pobreza»⁸⁸.

Esta multiplicación de previsiones sobre desarrollo sostenible en acuerdos comerciales preferenciales es un buen ejemplo de lo que Jordi Bonet Pérez caracteriza como una creciente «internormatividad entre las dimensiones económica y social del ordenamiento jurídico internacional»⁸⁹. En cualquier caso, algunos autores también advierten, críticamente, que el objetivo principal de tales acuerdos sigue siendo promover el comercio y las inversiones, por lo que se tendría que garantizar mejor que la inclusión de preceptos sobre sostenibilidad no sea

⁸⁵ Al respecto, véase Marie-Claire CORDONIER SEGGER, *Crafting trade and investment accords for sustainable development*, Oxford, Oxford University Press, 2021.

⁸⁶ COMISIÓN EUROPEA, *EU trade relationships by country/region: negotiations and agreements*, en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en.

⁸⁷ Acerca de este último aspecto, véase la reciente monografía de Carmen MARTÍNEZ SAN MILLÁN, *La integración normativa de los derechos laborales fundamentales en los sistemas comerciales internacionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2024, que dedica un amplio apartado a estudiar la integración de cláusulas laborales en los acuerdos de libre comercio concluidos, respectivamente, por los Estados Unidos y la UE con terceros Estados (pp. 327 y ss.).

⁸⁸ Véase el art. 16.1.2 del Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y la República Socialista de Vietnam, *DOUE* L 186/3, 12 de junio de 2020.

⁸⁹ Jordi BONET PÉREZ, *La internormatividad entre las dimensiones económica y social del ordenamiento jurídico internacional – ¿Un espacio jurídico para la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales?*, Barcelona, Huygens Editorial, 2019, pp. 11-19 y pp. 156-167.

un ornamento para procurar legitimar tales acuerdos y tenga un efectivo impacto en la práctica, mejorando y fortaleciendo los mecanismos de control⁹⁰. De este modo, el gran desafío que actualmente plantean estas previsiones sobre desarrollo sostenible incluidas en acuerdos comerciales preferenciales es el de su real grado de efectividad en la práctica⁹¹. A tal fin, en mayo de 2021, la Comisión Europea solicitó un estudio independiente, encargado a la London School of Economics and Political Science (LSE Consulting), para comparar las disposiciones sobre comercio y desarrollo sostenible incluidas en diversos acuerdos comerciales preferenciales promovidos por la UE y por otras economías avanzadas (como Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda o Suiza) e identificar las mejores prácticas. La versión final de este informe se publicó en febrero de 2022⁹². A la luz del mismo y de otras consultas, la Comisión Europea presentó, en junio de 2022, una comunicación titulada «El poder de las asociaciones comerciales: juntos por un crecimiento económico ecológico y justo», con la que se concretan diversas mejoras a introducir en las previsiones sobre comercio y desarrollo sostenible en sus acuerdos comerciales preferenciales⁹³. Se prevé, en particular, fortalecer los mecanismos de diálogo y supervisión (promoviendo una participación más activa en los mismos de la sociedad civil) e incluir la posibilidad de sanciones comerciales «como último recurso» en casos de violaciones graves de compromisos centrales en materia de comercio y desarrollo sostenible, como «los principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT»⁹⁴.

Desde el específico punto de vista de la pobreza, un aspecto particularmente relevante en los acuerdos comerciales preferenciales impulsados por la UE consiste en la sistemática realización de las llamadas evaluaciones de impacto de la sostenibilidad (EIS)⁹⁵. En tales EIS se

⁹⁰ En tal sentido, véase Errol MEIDINGER, «The Trans-Pacific Partnership Agreement and environmental regulation», en Benedict KINGSBURY *et al.* (eds.), *Megaregulation contested: global economic ordering after TPP*, Oxford, Oxford University Press, 2019, pp. 175-195, quien advierte que la finalidad de incluir previsiones ambientales en ciertos acuerdos comerciales regionales podría ser «providing a patina of environmental concern in treaties aimed primarily at expanding trade and investment» (p. 195).

⁹¹ Katerina HRADILOVÁ y Ondrej SVOBODA, «Sustainable development chapters in the EU free trade agreements: Searching for effectiveness», *Journal of World Trade*, vol. 52, núm. 6, 2018, pp. 1019-1042.

⁹² LSE Consulting, *Comparative analysis of trade and sustainable development provisions in free trade agreements*, 2022, en: <https://www.lse.ac.uk/business/consulting/assets/documents/TSD-Final-Report-Feb-2022.pdf>.

⁹³ COMISIÓN EUROPEA, COM(2022) 409 final, «El poder de las asociaciones comerciales: juntos por un crecimiento económico ecológico y justo», 22 de junio de 2022.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 13.

⁹⁵ La Comisión Europea ya lanzó la realización de EIS a fin de promover una «evidence-based policymaking for trade agreements» en 1999 y esta práctica se ha ido consolidando y precisando a lo largo del tiempo. Véase un «manual» elaborado al respecto por la Comisión Europea, *Handbook for trade sustainability impact assessment*, 2.^a ed., Luxemburgo,

incluyen análisis sobre las posibles repercusiones del acuerdo en la pobreza y en diversos grupos de la población especialmente vulnerables y se formulan recomendaciones. Las EIS evidencian, con análisis cuantitativos y cualitativos, que una mayor liberalización del comercio y un mayor crecimiento económico no tienen por qué comportar, de suyo, una reducción de la pobreza ni una mejora del desarrollo humano de buena parte de la población, requiriéndose la aplicación otras políticas públicas complementarias. Las EIS se realizan *ex ante* (cuando se está negociando el acuerdo) o *ex post* (después de que el acuerdo ya se haya celebrado y se esté aplicando, para verificar cuál está siendo su efectivo impacto en cuestiones ambientales, sociales y de derechos humanos).

Un buen ejemplo de EIS *ex ante* es el relativo a las negociaciones entre la UE e India de un tratado de libre comercio y un acuerdo de protección de inversiones, relanzadas en junio de 2022⁹⁶. El informe final de esta EIS, que ha sido encargada por la Comisión Europea a un consorcio liderado por la compañía consultora neerlandesa Trade Impact BV, fue presentado en diciembre de 2023 y consta una última modificación de 28 de febrero de 2024⁹⁷. El informe contiene un amplio apartado dedicado a la evaluación del impacto social de los acuerdos en negociación, incluyendo, por ejemplo, el impacto sobre el empleo, las condiciones de trabajo y los estándares laborales, la igualdad de género o la pobreza y el bienestar. El informe señala, entre otras cuestiones, que la conclusión del tratado de libre comercio permitirá incrementar las exportaciones de la India en ciertos sectores y generar nuevos empleos en dicho país, pero observa que también podría darse, especialmente con respecto a grupos vulnerables (como mujeres, musulmanes y parias), una mayor presión sobre personas ya actualmente empleadas (incrementando su carga de trabajo sin mejorar substancialmente su remuneración) y que muchos de los nuevos empleos que puedan crearse sean precarios y mal pagados, cayendo en la categoría de «*working poor*» (personas que trabajan pero cuyos ingresos son demasiado bajos para cubrir sus necesidades esenciales)⁹⁸. El informe subraya, por tanto, la necesidad de que en la India se apliquen múltiples y más efectivas políticas sociales (como la regularización de los trabajadores, el pago de al menos salarios mínimos, pagos obligatorios y más altos por horas

Oficina de Publicaciones de la UE, 2016, en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b3a2b37-1028-11e6-ba9a-01aa75ed71a1>.

⁹⁶ COMISIÓN EUROPEA, «EU and India kick-start ambitious trade agenda», *News*, 17 de junio de 2022, en: https://policy.trade.ec.europa.eu/news/eu-and-india-kick-start-ambitious-trade-agenda-2022-06-17_en.

⁹⁷ COMISIÓN EUROPEA, *Trade Sustainability Impact Assessment (SIA) in support of Free Trade Agreement and Investment Protection Agreement negotiations between the European Union and the Republic of India – Final Report*, Diciembre 2023, en: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/809883ba-4c8d-42a8-b06e-fb988861e55f/details?download=true>.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 57.

extraordinarias, pagos a la seguridad social o provisión de capacitación para ayudar a los trabajadores a progresar en sus carreras)⁹⁹. Aunque, obviamente, el tema de la pobreza preocupa en gran medida con respecto a la situación en la India, el informe también alude a posibles impactos sociales negativos para la UE, donde hay sectores que podrían verse especialmente perjudicados por el incremento de las importaciones de origen indio (como la producción de arroz, azúcar, textiles o cuero) y sufrir cierres, despidos o un empeoramiento de los salarios y otros elementos de las condiciones de trabajo¹⁰⁰. Según el informe, tales impactos negativos podrían mitigarse con políticas públicas en los países de la UE, incluyendo actividades de asistencia y formación para personas que hayan perdido su empleo financiadas por el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), o limitando el grado de apertura comercial en sectores tan «sensibles»¹⁰¹.

Un ejemplo de EIS *ex post* es el relativo al acuerdo comercial celebrado entre, por un parte, la UE y sus Estados miembros, y, por otra parte, Colombia, Perú y Ecuador, que se empezó a aplicar provisionalmente en 2013 (con respecto a Colombia y Perú) y en 2017 (con respecto a Ecuador). La evaluación fue encargada por la Comisión Europea a un consorcio liderado consultora BKP Economic Advisors (BKP), cuya sede principal está en Alemania, y fue presentada en enero de 2022¹⁰². El informe recuerda que este acuerdo es uno de los primeros acuerdos comerciales de «nueva generación» que impulsó la UE, incluyendo un capítulo sobre «Comercio y Desarrollo Sostenible», y dedica un extenso apartado a evaluar los impactos sociales del acuerdo¹⁰³. Una de las secciones del informe se dedica explícitamente a analizar en qué medida este acuerdo «ha contribuido al logro del ODS 1 (fin de la pobreza) y del ODS 10 (reducción de las desigualdades) a través de sus impactos en los consumidores, el bienestar y los niveles de pobreza» en los países socios andinos y la UE¹⁰⁴. El informe recoge, entre otras conclusiones, que el acuerdo ha tenido impactos sociales «insignificantes» para la UE y positivos para los tres países andinos, aunque «bastante limitados»¹⁰⁵. En dichos países, el acuerdo ha contribuido a la creación de empleos, especialmente en ciertos sectores agrícolas dedicados a la exportación, pero también puede haber causado

⁹⁹ *Ibid.*, p. 58.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 41 y 65.

¹⁰² COMISIÓN EUROPEA, Evaluación *ex post* de la implementación del Acuerdo Comercial entre la UE y sus Estados Miembros, y Colombia, Perú y Ecuador, Informe Final, vol. I: Informe Principal, Enero 2022, en: http://andean.fta-evaluation.eu/images/reports/I_Informe_Final_eval_ex_post_vol%201_ES.pdf.

¹⁰³ *Ibid.*, pp. 97-154.

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 137 y ss.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. xvi.

una contracción del empleo en varios sectores industriales¹⁰⁶. Además, se constata que los pequeños agricultores apenas se han beneficiado del acuerdo y que los puestos de trabajo generados en el sector agrícola suelen ser informales o de «baja calidad», particularmente en el caso de personas pertenecientes a grupos vulnerables, rompiendo el supuesto «nexo entre la creación de empleo y la mitigación de la pobreza»¹⁰⁷. Para afrontar tales problemas, el informe recomienda que los gobiernos de los países andinos (con la asistencia técnica y financiera de la UE) adopten medidas de apoyo para los pequeños agricultores y grupos especialmente vulnerables (como migrantes, mujeres, niños, pueblos indígenas...) y un fortalecimiento de las normativas laborales (incluyendo la formalización de los contratos, el respeto de los salarios mínimos, la cobertura de la seguridad social y otras prestaciones legalmente previstas) y de los mecanismos para vigilar su cumplimiento «por la inspección de trabajo»¹⁰⁸. A la luz del indicado informe y de una denuncia presentada, en mayo de 2022, por una organización no gubernamental (ONG) ante la Comisión Europea sobre las condiciones de trabajo en las minas en Perú y Colombia¹⁰⁹, la UE está concretando actualmente actividades de cooperación técnica para una efectiva implementación de los compromisos sobre derechos laborales previstos en el acuerdo, habiendo acordado con Perú un listado de actividades prioritarias en marzo de 2024¹¹⁰.

3. Instrumentos autónomos de incentivo o presión comercial

La promoción de un desarrollo sostenible y, en particular, de la reducción de la pobreza a través del comercio internacional también se ha venido impulsando, además de con las indicadas negociaciones comerciales internacionales, mediante la adopción de instrumentos autónomos, aprobados por un Estado o la UE en virtud de una fuente normativa de su propio ordenamiento jurídico. Tales instrumentos autónomos pueden ser de incentivo o de presión.

Un buen ejemplo de los primeros son las preferencias arancelarias otorgadas unilateralmente a los países en desarrollo en virtud de los comentados SPG, autorizados en virtud de la citada Cláusula de Habi-

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 123.

¹⁰⁸ *Ibid.*, pp. 106 y 107.

¹⁰⁹ COMISIÓN EUROPEA, *TSD commitments on labour matters, Colombia and Perú – May 2022*, en: <https://circabc.europa.eu/ui/group/8a31feb6-d901-421f-a607-ebbdd7d59ca0/library/c872c7cb-a0da-46dc-8b03-8144bf2f0436/details>.

¹¹⁰ COMISIÓN EUROPEA, *EU-Peru – List of technical cooperation activities to implement the labour rights commitments taken under the EU-Colombia-Peru-Ecuador Trade Agreement, 20 March 2024*, en: <https://circabc.europa.eu/ui/group/8a31feb6-d901-421f-a607-ebbdd7d59ca0/library/92880b56-0fdc-4e48-b9a9-8d2bca58294e/details?download=true>.

litación de 1979 y otras previsiones vigentes en la OMC, pero que cada Estado (como los Estados Unidos) o la UE establece y diseña según propia normativa interna. Desde 2005, la UE ha previsto dentro de su SPG un régimen especial «de estímulo del desarrollo sostenible y la buena gobernanza», conocido como SPG+ y sujeto, entre otras condiciones, a la protección de derechos laborales fundamentales¹¹¹. El actual SPG de la UE fue aprobado mediante el Reglamento (UE) 978/2012¹¹², previéndose que estaría en vigor desde el 1 de enero de 2014 hasta, en principio, el 31 de diciembre de 2023, pero en noviembre de 2023 se ha decidido prorrogar su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2027¹¹³. El vigente SPG mantiene en gran medida el originario régimen SPG+, que se sitúa entre el régimen general previsto para países en desarrollo de renta media baja (SPG estándar) y el régimen más favorable («Todo menos armas») otorgado a países de renta baja (PMA). El SPG+ se concede actualmente a países en desarrollo de renta media baja que sean vulnerables (por falta de diversificación y una integración insuficiente en el comercio internacional) y que hayan ratificado y apliquen efectivamente veintisiete convenios internacionales sobre derechos humanos y laborales, protección del medio ambiente y buena gobernanza. Las preferencias del SPG+ pueden retirarse si el país beneficiario no respeta los requerimientos previstos¹¹⁴. Además, como condición negativa que se aplica a todos los regímenes del SPG, las preferencias podrán ser retiradas temporalmente por diversos motivos, como la «violación grave y sistemática de los principios establecidos» en los principales convenios de la ONU y de la OIT sobre derechos humanos y laborales¹¹⁵.

En un reciente informe donde se evalúa el funcionamiento del SPG de la UE, publicado el 21 de noviembre de 2023, se subraya que uno de sus objetivos fundamentales es «reducir la pobreza a través del comercio internacional», pero también se constata (como ya vienen haciendo los periódicos informes elaborados sobre la evolución de los países beneficiarios) que «es complicado evaluar y establecer las repercusiones globales» del SPG «sobre la reducción de la pobreza y la sostenibilidad en sentido amplio», pues son muy diversos los fac-

¹¹¹ Reglamento (CE) 980/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005, relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas, *DOUE* L 169, 30 de junio de 2005.

¹¹² Reglamento (UE) 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento (CE) 732/2008 del Consejo, *DOUE* L 303, 31 de octubre de 2012.

¹¹³ Véase Comisión Europea y Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Informe conjunto al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el sistema de preferencias generalizadas relativo al período 2020-2022, JOIN(2023) 34 final, 21 de noviembre de 2023, p. 2, nota 3.

¹¹⁴ Art. 15 del citado Reglamento SPG.

¹¹⁵ Véase el capítulo V del vigente Reglamento SPG, titulado «Disposiciones sobre la retirada temporal comunes a todos los regímenes» (arts. 19-21).

tores que inciden en tales cuestiones¹¹⁶. El informe insiste en que los beneficios del SPG en términos de reducción de la pobreza «no son ni pueden ser inmediatos ni automáticos» y que para ello «se requieren esfuerzos de reforma sólidos y continuos por parte de las autoridades y las partes interesadas» de todos los países beneficiarios, contando también con el apoyo de la asistencia técnica y financiera internacional¹¹⁷. Por tanto, frente al tradicional dilema que se ha solido plantear entre *trade or aid*, este informe avala que para la reducción de la pobreza en los países beneficiarios del SPG se requieren, cumulativamente, *trade*, *aid* y adecuadas políticas públicas domésticas.

En cuanto a los instrumentos autónomos de presión que inciden en el comercio internacional, interesa destacar que, en el marco del citado Pacto Verde Europeo, la UE está impulsando diversas iniciativas para fortalecer la condicionalidad social en el comercio internacional, que podrán acabar contribuyendo, en alguna medida, a la mejora de las condiciones laborales a escala mundial y a una reducción de la pobreza. Destaca el Reglamento sobre la prohibición de productos fabricados con trabajo forzoso, que fue propuesto por la Comisión Europea en septiembre de 2022¹¹⁸ y sobre cuyo texto ya han alcanzado un acuerdo provisional el Parlamento Europeo y el Consejo el 5 de marzo de 2024¹¹⁹. También es muy relevante la propuesta de Directiva sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad, destinada a garantizar la sostenibilidad social y ambiental a lo largo de toda la cadena mundial de suministros, que fue presentada por la Comisión Europea en febrero de 2022¹²⁰ y cuya aprobación está resultando especialmente compleja¹²¹. Tales instrumentos autónomos de presión suelen ser cuestionados desde países emergentes y en desarrollo, que, recurriendo a una habitual metáfora, prefieren la zanahoria al garrote y

¹¹⁶ Véase Comisión Europea y Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Informe conjunto..., *op. cit.*, pp. 1 y 7.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 4.

¹¹⁸ COMISIÓN EUROPEA, COM(2022) 453 final, «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la prohibición de productos hechos con trabajo forzoso», 14 de septiembre de 2022.

¹¹⁹ PARLAMENTO EUROPEO, «Deal on EU ban on products made with forced labour», Press Release, 5 de marzo de 2023, en: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240301IPR18592/deal-on-eu-ban-on-products-made-with-forced-labour>.

¹²⁰ COMISIÓN EUROPEA, COM(2022) 71 final, «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad y por la que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937», 23 de febrero de 2022.

¹²¹ Al respecto, véanse: Carmen MÁRQUEZ CARRASCO, «Todos los ojos puestos en Bruselas: las claves de la futura directiva sobre diligencia debida en materia de sostenibilidad empresarial», *Revista Española de Empresas y Derechos Humanos*, vol. 1, 2023, pp. 5-36 y Alfonso GONZÁLEZ BONDIA, «Business, human rights and the environment: From corporate social responsibility to mandatory human rights and environmental due diligence», en Mar CAMPINS ERITJA y Xavier FERNÁNDEZ PONS (eds.), *Deploying the European Green Deal: Protecting the environment beyond the EU borders*, London, Routledge, 2024, pp. 209-227.

los tienden a percibir como medidas indebidamente extraterritoriales, discutiendo incluso su compatibilidad con las normas de la OMC¹²².

VII. CONSIDERACIONES FINALES

Tradicionalmente, la conclusión de cualquier acuerdo internacional para impulsar una mayor liberalización del comercio a escala mundial, regional o bilateral suele acompañarse de proyecciones sobre el incremento porcentual del producto interior bruto (PIB) que acabará generando entre sus Estados parte. Así, el relato sobre la regulación del comercio internacional ha acostumbrado a partir de la idea de que la liberalización del comercio contribuye a la creación de riqueza y que esta se acabará derramando entre los distintos países y estratos de sus poblaciones, sin que las normas comerciales internacionales se hayan ocupado del problema social de la pobreza en cuanto tal.

Ciertamente, la Carta de La Habana incluyó previsiones de mercado contenido social (sobre empleo, normas del trabajo equitativas, productos básicos...) pero fue un instrumento fallido. En su lugar, el GATT de 1947 se focalizó en promover una cierta liberalización del comercio internacional de mercancías, desentendiéndose de la regulación de otras cuestiones sociales, que se dejaron a la iniciativa de otras instancias internacionales y, en particular, de las políticas públicas y las normativas internas de cada Estado.

Desde la década de 1960, las reivindicaciones del llamado Tercer Mundo llevaron realzar dentro del sistema multilateral del comercio la cuestión del desarrollo, que se planteó, esencialmente, desde un enfoque por «países» y no por estratos sociales. Según esta perspectiva, el sistema multilateral del comercio debería promover en mayor medida las exportaciones desde los países en desarrollo para favorecer su crecimiento económico, presuponiendo que este acabaría contribuyendo a la reducción de la pobreza y absteniéndose de incluir específicas previsiones sociales a tal fin.

En la época dorada de la globalización económica neoliberal, se abundó en la liberalización del comercio internacional y la deslocalización de muchas industrias como uno de los principales motores del crecimiento económico y la OMC asumió previsiones sobre trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y menos adelantados, pero absteniéndose nuevamente de incorporar previsiones socio-

¹²² Véase, por ejemplo, un cuestionamiento de la compatibilidad con las normas de la OMC de la citada regulación por la UE de los productos hechos con trabajo forzoso en MARTÍNEZ SAN MILLÁN, Carmen, «European Union's governance through trade. Considerations on the Proposal for a Regulation on prohibiting products made with forced labour on the Union market», *Spanish Yearbook of International Law*, vol. 23, 2023, pp. 163-190.

laborales, confiando en que el mercado (y la acción de otras instancias internacionales o nacionales) ya acabaría esparciendo la prosperidad a escala mundial.

A partir de la crisis financiera y económica mundial de 2008 y sus secuelas, ha aumentado el descontento social con la globalización económica (particularmente en aquellos estratos de la población en economías avanzadas y en desarrollo que se ven como perdedores o escasamente beneficiados con la misma) y se viene observando una creciente preocupación por las efectivas repercusiones de la liberalización del comercio para los grupos más vulnerables de la población. Esta preocupación puede alimentar, en parte, el actual rebrote del proteccionismo, pero también está impulsando diversas iniciativas que promueven una regulación del comercio internacional más atenta a los objetivos sociales (y ambientales) propios del desarrollo sostenible y a combinar el habitual enfoque por países (en desarrollo) con un nuevo enfoque por clases, estratos o grupos sociales (las personas dejadas atrás).

Aunque la OMC atraviesa una compleja crisis y es muy difícil alcanzar grandes consensos globales en el actual contexto multipolar, es significativo que su Secretaría haya dedicado un considerable espacio de su citado *Informe sobre el comercio mundial 2023* a la cuestión de la pobreza y la desigualdad, reconociendo explícitamente que, «entre 1995 y 2021, el 38 por ciento del crecimiento total de la riqueza ha ido a parar al 1 por ciento más rico del mundo»¹²³ y subrayando la necesidad de complementar la apertura del comercio internacional con políticas públicas inclusivas que atiendan a los grupos sociales más vulnerables.

También destaca la actual proliferación de acuerdos comerciales preferenciales que incluyen provisiones sobre desarrollo sostenible, incorporando requerimientos sobre normas laborales fundamentales y trabajo decente e incluso, en algún caso, explícitas referencias a la cooperación entre las partes para la reducción de la pobreza. Es especialmente relevante que, al hilo de la negociación y la aplicación de tales acuerdos comerciales preferenciales, se esté consolidando la realización de las comentadas evaluaciones de impacto de la sostenibilidad, como las que impulsa sistemáticamente la UE, contando con el asesoramiento de consultoras independientes y promoviendo el diálogo con múltiples agentes económicos y sociales. Tales evaluaciones examinan con detenimiento el impacto social de los acuerdos comerciales, prestando una especial atención a sus repercusiones para las mipymes, las mujeres, la desigualdad y la pobreza. En tales evaluaciones, como se ha visto en los ejemplos aludidos en este estudio, se reconoce, con

¹²³ OMC, *Informe sobre el comercio mundial 2023...*, op. cit., p. 71, donde se citan datos extraídos de Lucas CHANCEL, Thomas PIKETTY, Emmanuel SAEZ y Gabriel ZUCMAN (eds.), *World Inequality Report*, Paris, World Inequality Lab 2022, 2021, en: <https://wir2022.wid.world/>.

múltiples datos, que no siempre tiene que darse el pretendido nexo entre liberalización del comercio, creación de riqueza, generación de empleo y reducción de la pobreza, pues los beneficios económicos que, en su caso, reporte el comercio internacional pueden ser acaparados por ciertas élites o estratos sociales elevados, sin alcanzar muchas veces a los grupos más vulnerables o tradicionalmente explotados (pequeños agricultores, trabajadores sin contrato formalizado, migrantes en situación irregular, personas con escasa formación o pertenecientes a grupos discriminados...). Tales evaluaciones subrayan, pues, que no puede confiarse en que la expansión del comercio internacional y el crecimiento económico promoverán, por sí solas, una reducción de la pobreza, siendo necesario impulsar muchas otras políticas públicas, en materia laboral, educativa, redistributiva...

Ciertos instrumentos comerciales autónomos también pueden contribuir a promover un comercio internacional más sostenible, como ejemplifican el SPG de la UE y su específico régimen de estímulo del desarrollo sostenible y la buena gobernanza o recientes iniciativas, enmarcadas en el Pacto Verde Europeo, para prohibir los productos hechos con trabajo forzoso y promover una mayor condicionalidad social (y ambiental) del comercio internacional.

Iniciativas como las indicadas y otras múltiples medidas destinadas a la consecución de la Agenda 2030 y sus ODS pueden contribuir a la promoción de una globalización socialmente más inclusiva y justa, tendiendo a aproximarse, aunque sea modestamente, hacia el comentado ideal de un federalismo global. Sin embargo, pese a estas luces kantianas, en el actual contexto internacional también se proyectan muchas sombras hobbesianas, que no invitan al optimismo. Así, las crecientes rivalidades y tensiones geopolíticas entre grandes potencias, el rampante belicismo y la propensión hacia una mayor fragmentación económica (al estilo, salvadas las distancias, del capitalismo de bloques vivido en el período de entreguerras) pueden acabar siendo especialmente perjudiciales para muchos de los estratos más desfavorecidos de la población mundial.