

MESA REDONDA:  
LA POLÍTICA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA COMO INSTRUMENTO  
PARA LA GLOBALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA DE MERCADO

LUIS MIGUEL HINOJOSA MARTÍNEZ

Tras la caída de los regímenes comunistas en Europa del Este y en la antigua URSS, el triunfo de la economía de mercado en los años noventa como único modelo económico eficiente se nos presenta a modo de signo de los tiempos. Sin embargo, en esta secuencia muchos olvidan que no existe un único modelo de capitalismo, y que la caída del muro de Berlín puede significar no el comienzo, pero sí el punto de inflexión, de una batalla por la hegemonía entre las dos principales formas de economía de mercado: el modelo anglosajón y el modelo europeo.

De forma simplificada, podría decirse que el modelo de capitalismo anglosajón es más flexible, como consecuencia de la menor intervención del Estado en la economía. La ganancia se concibe desde una perspectiva esencialmente individual, la presión impositiva es menor y, como consecuencia de todo ello, el Estado garantiza sólo determinados servicios públicos y a nivel muy elemental. En el modelo de economía social de mercado europea, el Estado tiene una mayor presencia, que se manifiesta a diversos niveles: *a)* los mercados están más regulados, pues existe una conciencia social de la función del mercado, y el Estado establece reglas que tienen una influencia directa, por ejemplo, en la determinación de los salarios o en el precio de la vivienda; *b)* encontramos un mayor número de bienes no comerciales, como la educación o la salud, esencialmente considerados como servicios públicos; *c)* la presión fiscal es mayor, y el presupuesto del Estado asume una importante función de redistribución de la riqueza.

Si nos centramos en el papel del trabajo en ambos modelos de economía de mercado, podemos simplificar de nuevo nuestro análisis señalando que en el sistema anglosajón prima una concepción individual del empleo; de ahí que, en gran medida, la competitividad empresarial se fomente alimentando la competitividad entre los propios trabajadores de una misma empresa, premiando a los mejores con incrementos individuales de salario; en cambio, en el modelo europeo se considera que la excesiva rivalidad entre los trabajadores de una misma empresa puede resultar negativa, y se prima la fidelidad a la firma mediante diversos mecanismos. También en el modelo europeo, se valora mucho más la estabilidad en el puesto de trabajo como un elemento de gratificación en la relación laboral.

Es cierto que en la actualidad ambos modelos tienden a converger, sobre todo como consecuencia de la ola de privatizaciones y de liberalización económica que ha recorrido Europa en los últimos quince años. A pesar de ello, pienso que persisten sustanciales diferencias entre las dos formas de concebir la economía de mercado, y que no hemos llegado al fin de la historia, como pretenden algunos <sup>1</sup>, tras el definitivo hallazgo de los sistemas político (la democracia liberal) y económico (la economía de mercado) más adecuados para el ser humano.

No voy a entrar en la discusión sobre cuál de los dos modelos de economía de mercado es más eficiente desde el punto de vista económico, ya que existen partidarios muy cualificados de los dos sistemas, y sobre esa cuestión podrían aportar argumentos mucho más interesantes que los míos algunas de las personas con las que tengo el honor de compartir esta mesa redonda. Lo que a mí me interesa resaltar aquí es algo que parece más difícilmente discutible: la superioridad social del modelo de economía de mercado europeo. La protección que ofrece el Estado a los ciudadanos en los países europeos les permite afrontar con mayor tranquilidad los problemas de atención sanitaria o de desempleo, cubiertos por la Seguridad Social para la inmensa mayoría de la población. Paralelamente, las desigualdades sociales son menos acentuadas: mientras en EE.UU. el 50% de la población se considera de clase media, en los países europeos esta cifra se sitúa entre el 75% y el 80%, alcanzándose el 89% en Japón <sup>2</sup>.

Desde el punto de vista del ordenamiento laboral, los países europeos garantizan un mayor número de derechos a los trabajadores que el sistema jurídico estadounidense. Esto provoca que los mercados laborales europeos sean menos flexibles y ágiles, pero al mismo tiempo los trabajadores gozan de más instrumentos de protección en su desigual relación de negociación con el empresario.

En este contexto, cabe preguntarse si es legítimo que Europa intente exportar y difundir su modelo de economía social de mercado a nivel internacional. Desde luego, no se trata de una cuestión simple, ya que plantea complejos problemas de diversa índole (políticos, económicos, normativos, etc.). En cualquier caso, en mi opinión, la respuesta a la cuestión planteada debe ser afirmativa, siempre y cuando se compartan las bondades del modelo social europeo, y a condición de que se respeten ciertos límites infranqueables:

- a) En primer lugar no puede caerse en una suerte de «euro-imperialismo social». Esto quiere decir que debe respetarse la soberanía de los terceros Estados, y su derecho a decidir libremente sobre su sistema económico y social. Ahora bien, una vez sentado este principio, tampoco puede sacralizarse el concepto de soberanía, y menos aún en el contexto económico. La interacción comer-

---

<sup>1</sup> F. FUKUYAMA: *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona, 1992. Para una visión distinta, puede consultarse J. ESTEFANÍA: *Contra el pensamiento único*, Madrid, 1997.

<sup>2</sup> M. ALBERT: *Capitalismo contra capitalismo*, Barcelona, 1992, pág. 142.

cial entre los Estados provoca influencias, presiones y condicionantes que alteran la capacidad de adoptar decisiones autónomas en todos los países. En este marco, la relativización actual de la noción de soberanía económica puede dejar suficiente margen para permitir acciones de incitación o castigo por parte de la Unión Europea en su política comercial con terceros Estados, respetuosas con la legalidad internacional, y que tiendan a promocionar el respeto de ciertos derechos sociales en esos países.

- b) En segundo lugar, la exportación del modelo social europeo debe afrontarse desde una perspectiva realista: en general, el grado de respeto a los derechos sociales elementales está siempre ligado al nivel de desarrollo económico del Estado, y los mecanismos de presión sobre los países en vías de desarrollo (PVD), especialmente las sanciones económicas, pueden terminar causando más perjuicios que beneficios en cuanto a los derechos realmente reconocidos en la práctica a la población de dichos países<sup>3</sup>.

En estas circunstancias, debe abandonarse cualquier idea excesivamente ambiciosa en cuanto a las posibilidades reales de exportar el modelo social europeo a terceros países. Por un lado, los demás países desarrollados tienen su propio modelo social, legitimado democráticamente, y no permitirían el condicionamiento de las relaciones comerciales de la Comunidad por este tipo de cuestiones. Por otro lado, los países en vías de desarrollo carecen del nivel de desarrollo económico suficiente para garantizar a sus ciudadanos un nivel de protección social similar al que disfrutaban los ciudadanos europeos. En este orden de cosas, ni siquiera ha sido posible la creación en la Conferencia Ministerial de la OMC en Doha de un grupo de trabajo que estudie la relación entre el comercio internacional y el respeto a los derechos laborales básicos reconocidos internacionalmente, tal y como pretendían EE.UU. y algunos Estados miembros de la Unión Europea<sup>4</sup>. Desde los PVD, el grupo de trabajo se inter-

---

<sup>3</sup> Así, por ejemplo, si no existen alternativas de escolarización en un Estado, la prohibición tajante del trabajo infantil puede suponer el desembarco forzoso en la indigencia o en la prostitución de aquellos niños «liberados» del mercado laboral.

<sup>4</sup> El punto 8 de la Declaración de la Conferencia Ministerial de la OMC en Doha (noviembre de 2001) se limita a «reafirmar» la Declaración de la Conferencia Ministerial de Singapur sobre las normas fundamentales del trabajo. Por su parte, el Punto 4 de la Declaración Ministerial de Singapur, adoptada el 13-12-1996 [OMC, Doc WT/MIN (96)/DEC, de 18-12-1996], rezaba así: «Normas fundamentales del trabajo: Renovamos nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas. La OIT es el órgano competente para establecer esas normas y ocuparse de ellas, y afirmamos nuestro apoyo a su labor de promoción de las mismas. Consideramos que el crecimiento y el desarrollo económico impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial, contribuirán a la promoción de esas normas. Rechazamos la utilización de las normas del trabajo con fines proteccionistas y convenimos en que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los PVD de bajos salarios. A este respecto, tomamos nota de que las Secretarías de la OMC y la OIT proseguirán su actual colaboración». La referencia a la OIT como «órgano compe-

pretaba como un primer paso que tenía la intención de preparar el terreno para legitimar, posteriormente, la introducción de una cláusula social<sup>5</sup> dentro del sistema jurídico de la OMC. Para los países pobres, esta cláusula social no era más que una forma de neoproteccionismo que pretendía anular la ventaja comparativa de la que disfrutaban en el comercio internacional por su bajo nivel de salarios.

En consecuencia, la Unión Europea tiene que marcarse objetivos más modestos si pretende utilizar su política comercial para promocionar el respeto a los derechos sociales en el resto del mundo. En primer lugar, debe limitar su acción a las relaciones con los países en vías de desarrollo, ya que cuando los intercambios comerciales se establecen entre países desarrollados la aceptación de mecanismos de condicionalidad social del comercio resulta políticamente intolerable. En segundo lugar, el mecanismo más adecuado para la articulación de estas medidas comerciales lo constituyen los instrumentos unilaterales y convencionales de la Comunidad en su política de cooperación para el desarrollo, ya que dichas medidas se aplican fundamentalmente a los PVD, y, además, deben ir acompañadas de programas de ayuda que faciliten el cumplimiento de las obligaciones asumidas al país en cuestión. En tercer lugar, la UE debe restringir de forma realista el catálogo de derechos sociales susceptibles de condicionar sus relaciones comerciales. Sólo el respeto de los derechos laborales esenciales internacionalmente reconocidos puede ser razonablemente asumido por los PVD. En este contexto, la «Declaración de la OIT relativa a los principios y los derechos fundamentales del trabajo» de 1998<sup>6</sup> proporciona a la Comunidad un excelente referente normativo internacional, ya que recoge los estándares laborales esenciales aceptados por todos los Estados miembros de la OIT, incluidos los PVD. La promoción del respeto a los mismos no puede ser calificada de «imperialismo social» por ningún país.

Los dos principales instrumentos que pueden ser utilizados por la UE para incentivar el respeto de los derechos sociales en países terceros a través de sus relaciones comerciales son:

#### A) *La cláusula democracia y derechos humanos*

En los últimos años, la Comunidad ha introducido en la inmensa mayoría de los acuerdos celebrados con terceros Estados una cláusula en virtud de la cual el respeto a la democracia y a los derechos humanos se convierte en un «elemento esencial» del tratado en cuestión. Aunque existen algunas diferencias de redacción en las cláusulas dependiendo del Estado tercero, la Comunidad se ha dotado de esta manera de un ins-

---

tente» en este tema debe interpretarse como un rechazo implícito de la creación de un grupo de trabajo sobre la misma cuestión en la OMC.

<sup>5</sup> La cláusula social permitiría condicionar la participación de los Estados en los mecanismos de liberalización del comercio internacional al respeto de una serie de derechos sociales elementales.

<sup>6</sup> El texto de la Declaración puede obtenerse en: [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

trumento jurídico que le permite suspender o denunciar el tratado internacional si se produce una violación grave de los derechos humanos, o un proceso de involución democrática, en alguno de los países firmantes del acuerdo. En este contexto, podemos preguntarnos si es posible utilizar esta cláusula para presionar a los socios comerciales de la UE que no respeten los derechos sociales más elementales.

La Comisión ha señalado en diversos documentos que incluye los derechos económicos, sociales y culturales dentro del catálogo de derechos humanos cuya conculcación supone una violación de la cláusula democrática<sup>7</sup>. Sin embargo, en la práctica no parece factible que la Comunidad ponga en marcha este mecanismo de suspensión o terminación de tratados por la violación de derechos socio-laborales, si la misma no va acompañada de un proceso de degeneración de la democracia, o de una falta de respeto generalizada a los derechos humanos en un determinado país. Al menos hasta el momento, el uso que se ha dado a la cláusula democrática ha sido escaso y muy prudente: sólo se ha utilizado en el contexto de los países ACP y en los casos en los que se ha producido un golpe de estado o un fraude generalizado en un proceso electoral. El deseo de evitar las acusaciones de neocolonialismo o de eurocentrismo han aconsejado una actitud de autocontención en el uso de esta cláusula que, al menos por el momento, no parece configurarse como un instrumento adecuado para la promoción del respeto a los derechos sociales más elementales en los países terceros.

#### B) *El mecanismo de condicionalidad social en el Sistema de Preferencias Generalizadas Comunitario*

En 1998 la Unión Europea introdujo un mecanismo de condicionalidad social del comercio dentro de su Sistema de Preferencias Generalizadas mediante la inclusión en el mismo de un régimen especial de estímulo a la protección de determinados derechos laborales. Este régimen aparece hoy recogido en el Reglamento 2501/2001 del Consejo.

La actual regulación permite la concesión de rebajas arancelarias adicionales para los países beneficiarios del SPG que así lo soliciten y cuya legislación recoja el contenido de los Convenios de la OIT n.º 29 y 195, sobre trabajo forzado, n.º 87 y 98, sobre libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva, n.º 100 y 111, sobre no discriminación en materia de empleo y trabajo, y n.º 138 y 182, sobre trabajo infantil. No obstante, los PVD que quieran beneficiarse de esta reducción arancelaria deben aceptar un riguroso procedimiento de control por parte de la Comisión, cuya

---

<sup>7</sup> Ver, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: *La Unión Europea y los aspectos exteriores de la política de los derechos humanos: de Roma a Maastricht y más allá*, Doc. COM (95) 567 final, de 22-11-1995, págs. 10-15. Sobre esta cuestión, pueden consultarse E. RIEDEL/M. WILL: «Human Rights Clauses in the External Agreements of the EC», en P. ALSTON (Ed.): *The EU and Human Rights*, Oxford, 1999, págs. 744-746.

aplicación puede resultar muy polémica<sup>8</sup>. Si se tienen en cuenta el carácter relativamente modesto de las rebajas arancelarias con las que se premia a los países cumplidores, y lo complejo del proceso burocrático y de control establecido para la concesión de las mismas, no es de extrañar el escaso entusiasmo que este sistema de estímulo ha causado entre sus potenciales beneficiarios<sup>9</sup>.

El Reglamento 2501/2001 también contiene un cláusula de retirada temporal de los beneficios del SPG (arts. 26-30), entre otros motivos, por la infracción de determinados derechos sociales fundamentales (la práctica de la esclavitud o del trabajo forzoso, tal y como éstos se definen en los convenios de Ginebra de 1926 y 1956, así como en los convenios de la OIT n.º 29 y 105), por la violación «grave y sistemática» de los derechos contenidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y los derechos fundamentales del trabajo<sup>10</sup>, o por la imposibilidad de comprobar si esos derechos se aplican (en relación con las importaciones de los productos fabricados en las prisiones, tal y como permite el art. XX e) del GATT). Se trata de derechos considerados universales para los que un régimen de incitación no parece adecuado, ya que su respeto no se puede hacer depender del nivel de desarrollo económico. De todas formas, la utilización de este procedimiento ha sido igualmente escasa<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> En este procedimiento, los PVD tienen que solicitar por escrito a la Comisión la concesión del régimen especial de estímulo y deben asumir obligaciones que pueden resultar difícilmente aceptables. El Gobierno del país solicitante debe notificar a la Comisión las disposiciones legales internas que dan cumplimiento a los convenios de la OIT y las medidas adoptadas en la práctica para la ejecución de esta normativa. Por si ello no fuera suficiente, la Comisión puede recabar la información que estime necesaria, y, si lo considera oportuno, la contrastará «con toda persona física o jurídica» que estime conveniente (art. 16 (2) del Reglamento 2501/2001). Para ello, «la Comisión podrá llevar a cabo evaluaciones en el país solicitante» (art. 16 (3) del Reglamento 2501/2001). Si recordamos que estamos hablando, por ejemplo, del derecho de libertad sindical o del derecho a la negociación colectiva, la situación puede resultar humillante para el PVD. Será difícil no herir susceptibilidades en dicho procedimiento. Si se obtiene el premio de la concesión del régimen de estímulo, el PVD concernido todavía tiene que aceptar el procedimiento de control y los métodos de cooperación administrativa previstos en los arts. 26 y ss. del Reglamento 2501/2001.

<sup>9</sup> No ha sido hasta julio de 2000 que la Comisión ha otorgado por primera vez los beneficios de la cláusula social a un país (Moldavia), sin que parezca haber otros PVD interesados por el momento.

<sup>10</sup> Mientras que para la solicitud del régimen de estímulo, la legislación y la práctica del PVD deben recoger el contenido de los convenios fundamentales de la OIT, para la suspensión del beneficio del SPG debe producirse una violación grave y sistemática de los derechos recogidos en dichos convenios. Entre ambos polos se sitúan la mayoría de los países beneficiarios del sistema, que no incorporan a su legislación estos convenios, pero tampoco los violan los derechos contenidos en los mismos de forma «grave y sistemática».

<sup>11</sup> De hecho, el procedimiento de suspensión sólo se ha aplicado en una ocasión, en relación con Myanmar, tras una investigación de la Comisión en la que quedó de manifiesto que la práctica de la esclavitud en dicho país era habitual y generalizada (Reglamento 552/97, DO L 85, de 27-3-1997). En otra denuncia similar contra Pakistán por la utilización de trabajo forzoso infantil, la Comisión no propuso la suspensión del SPG, ante la actitud colaboradora del gobierno pakistaní, que promulgó legislación ten-

En definitiva, los instrumentos comerciales específicamente diseñados por la Comunidad para exportar el respeto a los derechos sociales y laborales carecen de contundencia y apenas son aplicados en la práctica. Las contradicciones internas en el seno de la propia Unión dificultan la elaboración de una política más coherente y decidida en este terreno. No todos los gobiernos comunitarios ven con buenos ojos la reglamentación internacional del derecho del trabajo, que podría limitar su capacidad de maniobra a la hora de flexibilizar su propio mercado laboral nacional. No debe olvidarse que algún Estado miembro no ha ratificado todos de los convenios de la OIT que se pretende hacer firmar a los PVD, y que varios países desarrollados tampoco lo han hecho <sup>12</sup>. Tampoco ha sido uniforme la posición de los Estados miembros en el seno de la OMC a la hora de pronunciarse sobre la creación de un grupo de trabajo sobre normas internacionales del trabajo y comercio internacional <sup>13</sup>.

En tales circunstancias, toda la acción exterior susceptible de incentivar la aplicación de los mencionados derechos en los países terceros pasa por la política general de cooperación para el desarrollo, que ya ha sido tratada por otros participantes en esta mesa. En general, se parte del convencimiento de que sólo el desarrollo económico puede garantizar de forma estable el respeto a los derechos sociales y laborales más elementales. Aunque sin duda esto es cierto, en mi opinión, la Comunidad debería tomarse más en serio el fomento del respeto a estos derechos en los países terceros si

---

dente a la erradicación de este fenómeno, y habida cuenta de que la prohibición del trabajo infantil no se encontraba recogida entre las causas de suspensión en el Reglamento 2820/98, vigente en aquel momento.

<sup>12</sup> Bélgica aún no ha ratificado el Convenio n.º 182 de la OIT sobre trabajo infantil, y EE.UU. sólo ha ratificado dos de los ocho convenios fundamentales de la OIT.

<sup>13</sup> En la *Comunicación de la Comisión al Consejo sobre la relación entre el sistema comercial y las normas laborales internacionalmente reconocidas*, Doc. COM (96) 402 final, de 24.7.1996, la Comisión de la UE manifestó su posición favorable a la inclusión, dentro del mandato de la OMC, del estudio de los problemas articulados alrededor de los estándares laborales internacionales, en estrecha colaboración con la OIT. El tratamiento multilateral de dichos problemas evitaría los perjuicios que pueden derivar de la adopción de medidas unilaterales. El Consejo de la UE aprobó las principales líneas argumentales de la Comunicación de la Comisión en sus Conclusiones de la reunión de Luxemburgo de 29-10-1996 (COMISIÓN EUROPEA: *Boletín de la Unión Europea*, n.º 10/1996, § 1-4-17, págs. 75-76). No obstante, este último documento contiene una postura mucho más matizada, ya que no menciona la creación de ningún grupo de trabajo, y se pronuncia contra cualquier intento de menoscabar las ventajas comparativas de las que gozan los PVD en materia de salarios. En ese contexto, el Consejo de la UE se limita a «destacar la importancia de las medidas positivas destinadas a ayudar a los PVD a fortalecer su capacidad institucional para controlar el cumplimiento de las normas laborales fundamentales». Esta postura del Consejo fue fruto de un difícil consenso entre la posición del Reino Unido (apoyado por Alemania), que se oponía tajantemente a la introducción de cualquier tipo de cláusula social o grupo de trabajo sobre la misma en la OMC, y otro grupo de EEMM, liderados por Francia, favorables a la inclusión de la condicionalidad social en la mencionada Organización. Sobre estos debates previos a la Conferencia Ministerial de Singapur, puede consultarse P. S. WATSON/J. E. FLYNN/C. C. CONWELL: *Completing the World Trading System. Proposals for a Millenium Round*, La Haya, 1999, págs. 67-71.

quiere tener alguna posibilidad de éxito a medio y largo plazo en la batalla de la que hablaba al principio de mi intervención: la lucha entre el modelo anglosajón y el modelo europeo de economía de mercado.

### ESQUEMA:

- Existencia de dos modelos de capitalismo, aunque tienden a converger: modelo anglosajón y modelo renano.
- El modelo de economía social de mercado no es menos eficiente económicamente (esto es discutible), aunque resulta sin duda más eficiente desde un punto de vista social.
- ¿Europa puede y debe exportar su modelo de economía social de mercado? Creo que la respuesta debe ser afirmativa, siempre y cuando se compartan las bondades del modelo y se respeten ciertos límites infranqueables:
  - a) No se puede caer en el imperialismo social. Debe respetarse la soberanía de los terceros Estados.
  - b) Debe afrontarse el tema desde una perspectiva realista: en general, el grado de respeto a los derechos sociales elementales está siempre ligado al nivel de desarrollo económico del Estado.
- Instrumentos adoptados por la UE para exportar su modelo económico (economía social de mercado) a través de su política comercial:
  - a) Cláusula democrática. Sólo se ha utilizado hasta el momento para castigar golpes de estado y procesos de involución democrática.
  - b) Cláusula social en el SPG. Plantea numerosos problemas:
    - La necesidad de respetar la idiosincrasia de los terceros Estados (su soberanía y su nivel de desarrollo económico)
    - Las contradicciones internas entre los propios EEMM: modelos sociales divergentes (R.U. v. Alemania), falta de ratificación de los convenios de la OIT por parte de algunos EEMM.
    - Timidez/Cicatería en los instrumentos utilizados para exportar el modelo social, que ha conducido a unos pobres resultados.