

## **NORMAS LABORALES Y NORMAS COMERCIALES**

Antonio María Ávila Álvarez  
Miguel Angel Díaz Mier

## Algunas Reflexiones

En 1996<sup>1</sup> quienes nos responsabilizamos de la redacción de esta ponencia publicábamos un trabajo que buscaba examinar lo que se había denominado desde tiempo atrás “dumping social”. En función de ese concepto y de sus implicaciones prácticas sobre el comercio - sobre todo por el deseo de algunos países desarrollados de establecer derechos aduaneros compensatorios aplicables a las importaciones de productos fabricados en países en los que no se respetaba un conjunto de derechos laborales mínimos y que, en su lógica económica se reflejaban en una minoración de los costes de mano de obra incorporados a tales productos y con impacto también en menores precios y por tanto un elemento distorsionador de competencia - los países importadores en que sí se respetaban tales derechos iniciarían una serie de prácticas comerciales operativas polémicas. A la vez, desde el punto de vista académico se llevaba a cabo una interesante discusión.

Hemos seguido estudiando este tema. Prueba de ello es nuestra reseña en las páginas de Información Comercial Española del magnífico trabajo del profesor Hinojosa Martínez sobre “comercio justo y derechos sociales”. Por cierto, en ella criticábamos y lo seguimos haciendo el empleo de la expresión “comercio justo” como traducción del “fair trade”, término inglés que nos parece se encuentra más consolidado en la literatura internacional sobre intercambios comerciales y condiciones de competencia y que sigue sin encontrar una traducción totalmente afortunada que dista de la indicada “comercio justo”. Naturalmente, comprendemos y compartimos la necesidad de resolver situaciones que hacen referencia a cuestiones claramente injustas de los procesos de comercialización internacional como son las que se asocian a los bajos ingresos que muchos productores perciben por la venta de sus productos primarios. Sin duda nuestros análisis han de recogerlas pero partimos de la idea de que las discusiones académicas y sus posibles reflejos en realidades deben presentar conceptos claros y de aceptación general de forma que no induzcan a equívocos.

Por ello recibimos con especial interés la invitación a participar en estas jornadas sevillanas. Las mismas nos permitirían poner al día nuestras reflexiones anteriores y participar en una serie de actividades que habrían de enriquecernos, disfrutando de la contrastación práctica de conceptos multidisciplinares sobre el tema global de la reunión haciendo honor a la fórmula de ese tipo de enfoques pluridisciplinares que hemos preconizado desde nuestros primeros trabajos conjuntos allá por la primera década de los mil novecientos ochenta. A este respecto y ya dentro de nuestro tema concreto, hemos tenido ocasión de estudiar y realizar una comparación entre las principales obras que en dichos años 1980 y los siguientes habían estudiado

---

<sup>1</sup>Véase Miguel Angel Díaz Mier y Antonio M<sup>a</sup> Avila Alvarez “La Polémica del dumping social”, Boletín de Información comercial Española, número 1996.

<sup>2</sup> En Información Comercial Española, número 821.

en profundidad el GATT<sup>3</sup> con la de los años iniciales de la OMC<sup>4</sup>. Por anticipado indicamos que hemos observado y queremos remarcar la existencia de una notable evolución en este tema que se manifiesta como mínimo en dos puntos. Así, frente a la práctica ausencia de referencias en las obras sobre el GATT clásico respecto a los temas de derechos humanos y derechos laborales, hoy encontramos en los principales textos sobre OMC en mayor o menor grado una preocupación por estos temas. En segundo lugar, en numerosas obras de economistas y juristas estudiosos del comercio internacional, hemos apreciado un notable interés por precisar sobre este tema los conceptos y prácticas introducidos en los debates acerca de derechos laborales en los últimos 15 años.

Para evitar malos entendidos queremos resaltar, como cabe deducir de los párrafos anteriores y de nuestros trabajos conjuntos previos, que nuestro enfoque en esta ponencia parte de una perspectiva de las cuestiones objeto de la conferencia desde el sistema GATT- OMC a cuyo análisis hemos dedicado la mayoría de dichos trabajos. Así pues en esta ponencia desarrollaremos, dentro de los límites lógicos establecidos para las mismas, las materias que se encabezan con el título general y de acuerdo con los siguientes epígrafes:

1.- Las iniciaremos con una serie de conceptos introductorios en los que principalmente se expresan desde una perspectiva histórica las relaciones formalizadas (léase plasmadas en documentos jurídicos de alcance) entre normas laborales y regulaciones multilaterales de los intercambios comerciales, partiendo de la que se denominara en el siglo XIX “cuestión social”.

En este mismo epígrafe, y a efectos de facilitar una comprensión mínima a quienes no conocen el sistema GATT-OMC, realizaremos una síntesis de los rasgos fundamentales del mismo. También recogemos un tratamiento de los temas pretendiendo proporcionar un resumen de las principales disposiciones que conocemos dentro del sistema indicado.

2.- En el segundo epígrafe buscamos precisar algunos conceptos relativos a normas del trabajo (estándares laborales) de aplicación a nuestro caso. En él especialmente intro-

---

<sup>3</sup>Entre las principales obras clásicas sobre el GATT cabe citar: DAM, Kenneth W. “The GATT: Law and International Economic Organization”, University of Chicago Press, 1970; FLORY, Th. “Le GATT, droit international et commerce mondial” París, 1968, Bibliothèque de droit international; HUDEC, Robert E.: “The GATT Legal System and World Trade Diplomacy” Praeger Publishers, 1975; JACKSON, John H. “World Trade and the Law of GATT. A Legal Analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade” Bobbs-Merrill, 1969, que sin duda es considerada la “biblia” sobre el tema; KOCK, K. “International Trade Policy and the GATT 1947-1967”, Stockholm, Almqvist and Wicksell. En cambio, las obras clásicas sobre la Organización Internacional del Comercio que se refieren al tema, entre otras las de WILCOX, DIEBOLD y GARDNER sí lo hacen.

<sup>4</sup>Entre los autores que se han preocupado por este tema debemos citar los siguientes textos: “THE WORLD TRADE ORGANIZATION: LAW, PRACTICE, AND POLICY” de M. Matsushita, T. Schoenbaum y P. Mavroidis; “THE POLITICAL ECONOMY OF THE WORLD TRADING SYSTEM: THE WTO AND BEYOND” de B. Hoekman y M. Kostecki.; “THE REGULATION OF INTERNATIONAL TRADE” de M. Trebilcock y R. Howse; y la monumental obra “THE WORLD TRADE ORGANIZATION: LEGAL, ECONOMIC AND POLITICAL ANALYSIS”, editada por P. Macrory, A. Appleton y M. Plummer en la cual se encuentran los artículos de C. Pearson y de F. Weiss y J. M. Diller sobre comercio y normas de trabajo.

duciremos las líneas maestras de los que se entiende por dumping social.

3.- En un tercer epígrafe examinaremos los principales argumentos expuestos a favor y en contra de la introducción en el sistema GATT-OMC de normas laborales de posible aplicación dentro de la regulación comercial multilateral.

4.- Estableceremos en un cuarto epígrafe algunos paralelismos entre conceptos y valoraremos la evolución que hemos observado de los mismos en el período 1947-2010. El primer año es la fecha de nacimiento del GATT y el segundo la que corresponde a una OMC que ya ha cumplido sus primeros 15 años de vida. Finalizaremos este epígrafe con dos temas que han llamado nuestra atención como son, en primer lugar, los que asemejan el tratamiento de los problemas medioambientales con el tantas veces aludido tratamiento de los derechos laborales y, en segundo término, realizaremos unas precisiones sobre la situación especial de la OMC en el sistema de Naciones Unidas, considerando a éstas como la entidad que en nuestro mundo es sin duda la impulsora de los derechos humanos.

## 1- INTRODUCCIÓN

Presentar de una forma simple y operativa los conceptos básicos del sistema GATT-OMC como inicio a una historia de las relaciones entre el mismo y las discusiones sobre la inclusión en él de normas laborales nos parece constituye una ayuda mínima para entrar en la discusión<sup>5</sup>. Queremos destacar primeramente que, bajo las siglas GATT y en la medida en que la OMC las ha absorbido, coexisten varios aspectos entre los que señalamos los siguientes:

a) El GATT estableció un conjunto de principios por los que se debían regir las políticas comerciales de los países Miembros (Partes Contratantes), especialmente por su impacto sobre las relaciones de intercambio comercial internacional. Hemos de señalar que tales principios han sido hoy integrados en la OMC. Esta institución, creada en 1995 desarrolla fundamentalmente 5 acuerdos multilaterales<sup>6</sup> de los que nos afectan especialmente dos: el relativo a comercio de mercancías, que recibe el nombre de GATT 1994, el cual incorpora en su totalidad los principios que describimos seguidamente y, en segundo lugar, un peculiar sistema de solución de diferencias.

Los dos principios básicos del GATT que recordemos han de aplicarse a las políticas comerciales puestas en práctica por sus Partes Contratantes (hoy países Miembros de la OMC) son, en primer lugar, el de transparencia que, en resumen, pretende que los actores del comercio internacional de todo el mundo conozcan las normas relativas a las políticas comerciales de los países que las aplican<sup>7</sup>. En segundo lugar, el principio de no discriminación que el Acuerdo hace operativo a través de dos cláusulas: en primer término, la de nación más favorecida que sencillamente se interpreta como la aplicación extensiva a todos los Miembros de cualquier ventaja de orden comercial que uno de ellos conceda a algún otro. En segundo lugar, en él también se incluye la llamada cláusula de Trato Nacional que señala que las normas de un país que afectan al comercio en diversos órdenes (transporte, fiscalidad, etc.) no pueden diferenciar en

---

<sup>5</sup>Desde un punto de vista de introducción a los temas de la OMC conviene destacar junto a las obras citadas en la nota a pie de página 4, la página web de la OMC en la que se encuentra un buen resumen bajo el título de “ENTENDER LA OMC”. Igualmente hay una gran cantidad de obras introductorias que sobrepasan las limitaciones de los trabajos específicos. A título de ejemplo podemos citar “THE WORLD TRADE ORGANIZATION: A VERY SHORT INTRODUCTION” de A. Narlikar, Editorial Oxford.

<sup>6</sup>En el Acta de Marrakech en el que se contiene el acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio se incluyen los siguientes: Acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías (GATT 1994 y otros); Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios; Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio; Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por lo que se rige la solución de diferencias; Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales. Algunos como vemos, han sido utilizados para encontrar antecedentes para su posible aplicación en acuerdos sobre normas laborales especialmente.

<sup>7</sup>En este sentido ha de conocerse el artículo I del GATT que indica lo siguiente: “En materia de derechos de aduanas y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o a las exportaciones....cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinadas”

su tratamiento a productos nacionales y los extranjeros<sup>8</sup>. Debe resaltarse que la OMC ha ampliado el concepto a intercambios de servicios y de derechos de propiedad intelectual.

**b)** También caracteriza al sistema OMC que sus reglas son de aplicación en su integridad a todos sus Miembros (lo que no ocurría en el GATT de 1947) y que las decisiones que en él hayan de adoptarse lo hagan por consenso. Pero, sobre todo, se ha señalado que el GATT fue creando - y lo ha perfeccionado la OMC - un mecanismo para la solución de diferencias<sup>9</sup> que, una vez puesto en práctica, obliga a los países Miembros a cumplir las recomendaciones adoptadas y, en su caso, llega a permitir tomar medidas de retorsión frente a los países que hayan adoptado medidas comerciales que infrinjan las normas pactadas.

Dado el elevado grado de eficacia de ese mecanismo en el cumplimiento de tales resoluciones, se ha pretendido su aplicación a distintas materias conflictivas en órdenes que no han sido tradicionalmente a primera vista objeto de comercio internacional. Por ejemplo, se ha pretendido su extensión a un eventual acuerdo sobre normas de competencia y ha sido especialmente objeto de estudio para el caso de la relación entre normas comerciales y normas laborales. En efecto, se reconoce generalmente que las normas laborales cuya expresión internacional más conseguida está constituida por los convenios de la Organización Internacional del Trabajo no llegan a alcanzar en su cumplimiento la eficacia operativa del señalado sistema de solución de diferencias del sistema GATT-OMC.

Resulta ilustrativo proporcionemos algunos elementos de carácter histórico para situar el estado de la cuestión objeto de esta ponencia. Utilizaremos especialmente para ello el trabajo de dos autores (Ch. Pearson y F. Weiss) y la documentación de la OMC<sup>10</sup>. Para el primero de los autores citados la relación entre las regulaciones públicas destinadas a proteger el trabajo y las posiciones competitivas en los mercados de los distintos países (remarcamos estos términos) puede remontarse a la primera mitad del siglo XIX señalando que en ésta se realizaron múltiples esfuerzos para moderar las duras condiciones laborales de los primeros años de la revolución industrial. La cuestión subrayada por Pearson era entonces como en los tiempos actuales si “la competencia internacional afectaba a la baja a la capacidad de un país para establecer

---

<sup>8</sup>El artículo III.1 del GATT señala textualmente: “Las partes contratantes reconocen que los impuestos y otras cargas interiores, así como las leyes, reglamentos, y prescripciones que afecten a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución o el uso de productos en el mercado interior y las reglamentaciones cuantitativas interiores que prescriban la mezcla, la transformación o el uso de ciertos productos en cantidades o en proporciones determinadas no deberían aplicarse a los productos importados o nacionales de manera que se proteja la producción nacional.”

<sup>9</sup>En el primer GATT la fundamentación jurídica de este mecanismo se encuentra en sus artículos XXII y XXIII. Respecto a su evolución, encontramos una amplia literatura hasta llegar al sistema hoy en vigor. En este orden, es muy notable el trabajo citado de Hudec. En la página web de la OMC se recogen los casos presentados y las soluciones adoptadas. En la práctica, todos los autores que se citan en la anterior nota a pie de página 4 se han preocupado del tema.

<sup>10</sup>Ch. PEARSON: “Labor Standards” en la obra citada de Macrory, Appleton y Plummer, cap. 44. F. WEISS: “Trade and Labor” en la misma obra, cap. 59.

OMC: “Entender la OMC: normas de trabajo muy controvertidas”.

<sup>11</sup>Ch. PEARSON: op cit, pp. 173 y ss.

normas sobre protecciones relacionadas con la duración del trabajo (número de horas, etc.) o el trabajo infantil, entre otras cuestiones”. Como soluciones algunos escritores llegarían a sugerir se alcanzase un acuerdo internacional sobre un mínimo común de normas laborales. Esto no se lograría, pero tampoco en el período indicado se consideraba la posibilidad de adoptar medidas comerciales de alcance superior al bilateral.

Desde la perspectiva de las regulaciones del comercio internacional y/o de las políticas comerciales, debe insistirse, además, en que a lo largo del siglo XIX no existiría ninguna institución de carácter multilateral. Claro está que en él, como hemos señalado, se registraron muchos acuerdos y tratados comerciales bilaterales. En ellos los estudiosos encuentran lógicamente cláusulas bien conocidas como son las relativas a la nación más favorecida de tipo condicional en contraposición a la cláusula incondicional que introduciría en 1947 el GATT que resumimos en el epígrafe 1, las concesiones sobre derechos arancelarios, sobre contingentes y de forma bien destacada el uso de los tipos de cambio como instrumento comercial<sup>12</sup>, lo cual parece en buena medida reproducirse hoy.

El progreso en la armonización internacional de las normas laborales resultaría muy lento y disperso. Ahora bien, como dato alentador, hay que significar que, tras el término de la Primera Guerra Mundial, se llegó al establecimiento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta institución – subraya Weiss<sup>13</sup> – “promovería una forma especial de legislación internacional sobre el trabajo, por medio de una cierta igualación de los niveles de protección social entre países para proporcionar una cierta solución a lo que más adelante se llamaría dumping social”, caracterizado en la vida comercial por el riesgo de que se estableciese una competencia desleal basada en la explotación de trabajadores. Recordemos al efecto que la forma de actuación de la OIT ha sido la promoción de convenios internacionales de trabajo y su ratificación y puesta en práctica por distintos países, ciertamente que con cifras de participación muy desiguales.

Sería preciso llegar al término de la Segunda Guerra Mundial para que fuesen llevadas a cabo unas importantísimas negociaciones que habrían de conducir a la constitución del que se ha llamado Orden Económico Internacional de la Postguerra<sup>14</sup>. Este, de una forma sintética descriptiva de sus líneas más conocidas, se concretaría en la instauración de tres importantes instituciones internacionales: Fondo Monetario Internacional, Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (hoy Banco Mundial) y una Organización Internacional de Comercio (OIC) que no llegó a realizarse. La historia de la negociación conducente a la creación de esta última ha sido estudiada entre otros autores por Wilcox y Gardner<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup>La historia de las relaciones comerciales del s. XIX ha sido objeto de análisis por multitud de autores, especialmente la polémica proteccionismo-libre comercio. A título de ejemplo citaremos los trabajos de Kindleperger o de Lassudrie-Duchene.

<sup>13</sup>F. WEISS: op cit pp. 576 y ss.

<sup>14</sup>Su historia puede encontrarse en muchas obras, para un lector español resulta ilustrativa la obra de M. VARELA: “Organización Económica Internacional”, Ariel.

<sup>15</sup>C. WILCOX: “A Charter for World Trade” MacMillan, 1944.  
R.N. GARDNER: “Sterling-Dollar Diplomacy”, McGraw Hill, 1969.

Los mismos han destacado el conjunto de razones por las que no llegó a ver la luz y las circunstancias que condujeron a la creación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Este Acuerdo considerado provisional y sus azarosos primeros años han sido bien descritos por los autores citados, como lo hacen también Jackson y otros. Estos autores llaman la atención, como lo han hecho posteriormente otros tratadistas, sobre las circunstancias que rodearon las negociaciones y la celebración de una Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo convocada por las Naciones Unidas. De ella se han destacado especialmente las reuniones preparatorias celebradas en Londres, Ginebra y La Habana y, sobre todo, en esta última, la redacción del documento llamado “Carta de la Habana” que ha sido posiblemente la única vez en que se unen en un texto temas comerciales y de normas laborales dentro de una institución como la que habría sido la ya citada Organización Internacional del Comercio.

Aunque resulte evidente que la OIC nunca ha llegado a entrar en vigor resulta de interés citemos las disposiciones más ilustrativas de su texto relacionadas con las normas de trabajo. Lo queremos destacar pues se trata de un intento fallido de considerar conjuntamente temas comerciales y normas laborales. No entramos en las razones por las que el principal país impulsor de la misma no llegase a permitir se presentase ante su legislativo el texto pactado. Pues bien, en su artículo 7 se señala textualmente bajo el epígrafe “Normas de trabajo equitativas”:

*1.- Los Miembros reconocen que las medidas relativas al empleo deben tener plenamente en cuenta los derechos de los trabajadores, conforme a las declaraciones, convenciones y convenios intergubernamentales. Reconocen también que todos los países tienen un interés común en el logro y mantenimiento de normas de trabajo equitativas en relación con la productividad y, por consiguiente, en el mejoramiento de los salarios y de las condiciones de trabajo en la medida en que lo pueda permitir la productividad. Los Miembros reconocen que las condiciones inequitativas de trabajo, especialmente en la producción destinada a la exportación, crean dificultades en el comercio internacional y, por consiguiente, cada Miembro adoptará cualesquiera medidas que sean apropiadas y factibles para hacer desaparecer tales condiciones dentro de su territorio.*

*2.- Los Miembros que lo sean también de la Organización Internacional del Trabajo cooperarán con esa Organización para dar efectividad a este compromiso.*

*3.- Para todas las cuestiones relativas a las normas de trabajo que pudieran ser sometidas a la Organización, conforme a las disposiciones del Artículo 94 o 95 la Organización consultará y cooperará con la Organización Internacional del Trabajo.*

De haberse llevado a la práctica las disposiciones de esta Carta de la Habana lógicamente hubiéramos podido considerar un desarrollo de cuestiones especialmente significativas a efectos de nuestro tema como son las relacionadas con el empleo, el desarrollo económico, los productos básicos, las prácticas comerciales restrictivas y un sistema de solución de diferencias sobre el que ya hemos realizado unas primeras observaciones aplicables tanto a materias comerciales como a temas de normas de trabajo.

No fue así y los autores han resaltado que la OIT en los años siguientes se centraría en su desarrollo en el tratamiento de condiciones específicas del trabajo (por ejemplo, la duración del trabajo semanal). Y la misma, de forma coherente con el énfasis que la comunidad internacional pondría en la cuestión de los derechos humanos universales<sup>16</sup>, iría introduciendo temas nuevos como los derechos de negociación colectiva, la discriminación laboral, la igualdad de remuneraciones, etc. En todo caso, ha quedado abierta la importante cuestión de los procedimientos a emplear para conseguir el cumplimiento de los convenios internacionales de trabajo que, como hemos señalado y queremos insistir en ello, presentan cifras de ratificación y aplicación muy diferentes.

Resaltemos de nuevo que, como una solución al no nacimiento de la OIC surgió el GATT, Acuerdo de menores alcance y dimensión jurídica que dicha OIC. Pues bien, en el texto de este Acuerdo negociado en 1947 y que se hizo definitivo tras una sesión de redacción de 1955 no se encuentran referencias explícitas a los derechos de los trabajadores. Si acaso incluidas en su artículo XX relativo a excepciones de carácter general figura lo que textualmente se reproduce: A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda Parte Contratante adopte o aplique las medidas:

c) Relativas a los artículos fabricados en las prisiones.

Pero, como señala Weiss<sup>17</sup> en el transcurso de las décadas 1960-70 en el GATT, por la fuerza de las realidades, se discutiría la cuestión de las normas de trabajo en relación con conceptos como el dumping social o la cláusula social. En las discusiones quedaría reflejado en buena parte el temor a que los salarios de los países desarrollados fuesen conducidos a una “carrera de igualación a la baja” como consecuencia de una competencia desleal por parte de países con costes laborales más reducidos reflejados en los precios de los productos. En algunos países desarrollados (piénsese en especial en Estados Unidos), las cuestiones “laborales” saldrían al exterior a través de presiones de grupos de interés (especialmente de sindicatos de trabajadores) sobre los gobiernos para que estos empleasen las facilidades o dificultades de acceso a sus mercados como una palanca para mejorar las condiciones de trabajo de los países en desarrollo a los que pronto se denominaría “Países del Sur”. En ese orden se preconizaría el uso de medidas comerciales unilaterales como los derechos antidumping o los compensatorios. Destacamos esto, pues en las décadas citadas no se encuentran medidas específicas relativas a normas laborales ni siquiera en los contenciosos dentro del sistema. Evidentemente en los casos en que ha tenido ocasión de utilizarse el sistema de solución de diferencias del GATT<sup>18</sup>, que fue objeto de un proceso de mejoramiento en los treinta años de su

---

<sup>16</sup>Que constituyen el principal objeto de las jornadas. Su tratamiento “in extenda” para analizar su impacto hoy en la OMC constituirá objeto de otros trabajos conjuntos.

<sup>17</sup>F. WEISS: op cit, pp. 573 y ss.

<sup>18</sup>Véanse en la serie del GATT IBDD números 7, 9, y 10 principalmente los informes de los Paneles del GATT relacionados con los casos indicados.

funcionamiento, se encuentran de forma no específica pero sí asociadas a la cuestión principal objeto de cada contencioso, referencias al factor trabajo. Así, ya en 1958 un panel de expertos examinó la compatibilidad con el artículo III.4 del Acuerdo General de una ley italiana que proporcionaba facilidades especiales de crédito a ciertos tipos de agricultores para la compra de maquinaria agrícola producida en Italia. Entre los argumentos esgrimidos por este país figuraba que tal norma se refería a mejoras en el empleo de trabajadores, aunque este argumento no fuese estimado dado que “el GATT no limita el derecho de las Partes a adoptar medidas para mejorar las condiciones de empleo” pero sí resalta la necesidad de no discriminación entre productos nacionales y productos importados.

En 1960 otro caso se relacionaría con derechos antidumping y derechos compensatorios. En él se discutió acerca del trabajo como un factor de producción en relación con el dumping bajo el término “costes de producción” se incluían todos los elementos involucrados directa o indirectamente con el coste de producir un artículo, incluyendo entre los mismos al trabajo. En otros casos, los países que adoptaron las medidas justificaron la instauración de cuotas y de licencias de importación basándose en que con ellas se beneficiaban determinados sectores específicos de sus poblaciones. Pero siempre los paneles del GATT señalaron que lo que condena el Acuerdo General es, como antes se ha indicado, el tratamiento comercial discriminatorio entre productos (los nacionales y los extranjeros “similares”) sin entrar en otras consideraciones. Esta mínima relación de temas analizados dentro del sistema de solución de diferencias del GATT ha sido lo suficientemente explícita para permitir indiquemos que, aún sin haberse establecido una disposición específica en el Acuerdo General, la cuestión de las normas laborales no ha estado plenamente alejada de los trabajos de la institución ginebrina, si bien ha de reconocerse que el predominio de las soluciones adoptadas ha resaltado siempre los principios en que se basa el GATT destacando en todos los casos el de no discriminación comercial entre productos nacionales y extranjeros.

Ahora bien, como han resaltado nuestros citados Pearson y Wise<sup>19</sup> al final de la década de los 1980 volvió a plantearse la cuestión de las normas laborales. Sobre todo la misma se consideró en las negociaciones de la Ronda Uruguay (1986-1994) junto con el tema de la relación entre normas medioambientales y normas comerciales, cuestión a la que nos referiremos en el epígrafe 4. Pero de forma clara y en el ámbito multilateral, la primera Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Singapur en 1996<sup>20</sup>, dejó bien establecida la competencia en materia de normas laborales de la OIT señalando que ésta es el “órgano competente” para establecer las “normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas” (subrayamos esta calificación de “fundamentales”). Esta competencia y el compromiso de los Miembros de la OMC serían retomados en la Conferencia de Doha a la que nos referiremos más adelante.

Weiss ha recordado que en junio de 1986 la cuestión de las normas laborales y su posible inclusión en el GATT era planteada formalmente por los Estados Unidos que por las mismas fechas la presentaba en sus negociaciones para establecer el Acuerdo de Libre Comercio con

---

<sup>19</sup>PEARSON: op. cit. pp. 174 y ss.; WEISS: op. cit. pp. 573 y ss.

<sup>20</sup>Texto que figura como Anexo.

México y Canadá (NAFTA). Al plantear el tema, la delegación de los Estados Unidos en el GATT hablaba de la necesidad de inscribir los “derechos de los trabajadores” en los trabajos del GATT, término que más tarde se modificaría por el de “normas de trabajo”. En esta línea y ya con la Ronda Uruguay en marcha, la Cámara de Representantes definiría como uno de los objetivos negociadores de los Estados Unidos que se incluyese como principio del GATT que “la negativa de derechos de los trabajadores por parte de un país no debía ser un medio para que el mismo o sus industrias obtuviesen ventajas competitivas en el comercio internacional”.

La última de las intervenciones formales que conocemos para el establecimiento posible en la OMC de la consideración de las normas laborales tuvo lugar en 2001, cuando se celebró la Ronda Doha. Textualmente en la declaración final de la misma se dice lo siguiente: “Reafirmamos la declaración que formulamos en la Conferencia Ministerial de Singapur con respecto a las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas. Tomamos nota de la labor en curso en la Organización Internacional del Trabajo (OIT) acerca de la dimensión social de la globalización”.

A modo de resumen de estas “aproximaciones” podemos añadir que un documento cuasi-oficial de la OMC<sup>21</sup> señala que “existe un claro consenso en que los gobiernos de los Miembros de la OMC (término a destacar porque se refiere no a la institución sino a los países que la forman) están comprometidos a aplicar una serie restringida de normas “fundamentales” de trabajo internacionalmente reconocidas: la libertad de asociación, la prohibición del trabajo forzoso, la prohibición del trabajo infantil y la no discriminación en el trabajo”. Se indica que “los Consejos y Comités de la OMC no realizan ninguna labor en relación con las normas de trabajo”, pero que las Secretarías de las dos organizaciones colaboran en cuestiones técnicas en aras de la “coherencia” en la formulación de políticas económicas mundiales. Pero, sin embargo, “no es fácil que se pongan de acuerdo para ir más allá y la cuestión de la observancia internacional es un campo minado” (obsérvese la contundencia de esta advertencia que se encuentra al respecto).

---

<sup>21</sup>El ya citado “Entender la OMC”.

## 2- PRECISANDO CONCEPTOS

### *Introducción del Dumping Social*

Al referirnos a las normas de trabajo que podrían incidir de forma diversa en nuestro tema con referencia a las organizaciones multilaterales de comercio hoy encarnadas en la OMC<sup>22</sup> algunos autores han propuesto una clasificación de las mismas en dos grupos principales. En principio, esta distinción se ha recogido en algunos informes de la OMC<sup>23</sup> que hablan de “normas fundamentales” como hemos destacado en el epígrafe anterior reconocidas internacionalmente<sup>24</sup>. En las mismas se incluyen:

- a) La libertad de asociación.
- b) La prohibición de trabajo forzoso
- c) La prohibición de trabajo infantil
- d) La no discriminación en el trabajo

De forma similar, Pearson<sup>25</sup> ha puesto de relieve que estos tres últimos conceptos formarían parte de los derechos humanos fundamentales, mientras que el primero caería más apropiadamente en la órbita de los derechos civiles. El citado autor resalta que este conjunto de derechos sería independiente del grado de desarrollo económico de los países. Y en relación con los mismos cabrían resaltar algunos aspectos generales:

a) La aplicación plena de los mismos se extiende a todos los tipos de economía, tanto desarrolladas como no desarrolladas y en ellas a las actividades que conllevan exportaciones y a sectores de bienes comercializables. La inclusión específica de normas laborales relacionadas con el comercio carecería de sentido operativo, en contraste con otros acuerdos vigentes hoy en la OMC, especialmente el de Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el comercio y recogidos en el Acuerdo ADPIC. En efecto, en este último sus negociadores han incluido ciertos aspectos directos especialmente susceptibles de evaluación en su relación con los intercambios comerciales.

b) En efecto, resulta difícil la cuantificación en términos monetarios o comerciales de los efectos de una violación de las normas laborales. Como señala Pearson en un argumento que nos parece bien claro, si tales violaciones fuesen alegadas como justificación de algunos países de una forma de subvención implícita a las exportaciones y de seguirse en su tratamiento dentro del sistema de solución de diferencias los procedimientos tradicionales del

---

<sup>22</sup>Nos hemos basado especialmente en este orden en el trabajo de C. Pearson “Labor Standards” contenido en la monumental obra de Macrory y otros, en la página de la OMC sobre normas de trabajo y en la de Matsushita y otros (página 603).

<sup>23</sup>Véase en “Entender la OMC: normas del trabajo: consenso, coherencia y controversia”.

<sup>24</sup>A este respecto véase la Declaración de 18 de Junio de 1998 de la OIT sobre Principios y Derechos fundamentales del Trabajo.

<sup>25</sup>C. PEARSON: op. cit. pp. 175 y ss.

sistema GATT-OMC, cualquier derecho compensatorio u otro tipo de caución que se estableciese dentro del indicado sistema tendría que calcular conceptos como el margen de subvención, extremo que en la práctica ha mostrado dificultades operativas de estimación como han demostrado las experiencias de valoración de las subvenciones asociadas a las minoraciones o disminuciones de impuestos.

En todo caso, desde el punto de vista puramente comercial Pearson señala que esta cuestión ha de examinarse en relación con los argumentos tradicionales de eficiencia y de mejora en la posición competitiva de los países y de las empresas que han constituido tradicionalmente el punto básico de las discusiones sobre el conjunto del tema.

c) Hay multitud de conceptos se incluyen en el segundo grupo de normas laborales antes indicadas (las que no se incluyen en las letras a), b), c) y d) y que son más específicas). Ponen su énfasis en aspectos como las remuneraciones, las regulaciones en el lugar de trabajo y similares (por ejemplo, las referentes a salarios mínimos, a horas de trabajo, a derechos a vacaciones y a jubilación; normas de seguridad y salud, etc.). Pues bien, tales normas en primer lugar no sólo no son aplicadas por todos los países sino que además muestran importantes diferencias entre los que sí las tienen establecidas. La experiencia práctica indicaría que, en términos generales, resulta relativamente sencillo señalar que los países desarrollados aspiran a tener normas de mayor calidad y exigencia que las establecidas en países en desarrollo en ese amplísimo abanico de situaciones.

Para Pearson<sup>26</sup> los aspectos económicos de las normas de este subgrupo serían relativamente más fáciles de cuantificar que las “fundamentales”, lo que, por otra parte, ha permitido que en buen número de casos la aplicación de normas laborales más estrictas de forma semejante a las normas medioambientales también pudieran traducirse en un incremento de los costes de producción. En esa línea se ha llegado a señalar que de reforzar las posibles medidas laborales de alcance internacional resultarían menos rigurosas cuando se refieren a condiciones específicas de empleo como serían las indicadas sobre salarios, horas de trabajo, etc. Desde nuestra perspectiva, probablemente el concepto de derechos laborales mínimos que se ha aplicado con frecuencia en las discusiones sobre la materia resulta cuando menos equívoco, especialmente porque falta un consenso general entre los distintos países sobre cuáles hayan de ser los que deban incluirse en ellos.

Tenemos, además, serias dudas sobre si ese concepto de derechos mínimos sería igual al de los denominados derechos fundamentales. De aplicar el criterio vigente en la OMC, habría de ser puesto en práctica en su integridad por todos los países pertenecientes hoy a esta Organización. Ahora bien, dentro de los acuerdos que integran la OMC hay ciertas diferencias que permitirían una especie de excepciones a la regla de la generalidad. Se ha encontrado así un cierto procedimiento en el Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio<sup>27</sup>, que obliga a todos los países Miembros a aceptar un mínimo de acuerdos

---

<sup>26</sup>C. PEARSON: op. cit. pp. 178 y ss.

<sup>27</sup>En este Acuerdo su artículo I señala que “los Miembros podrán prever en su legislación aunque no estarán obligados a ello una protección mas amplia que la exigida por el mismo”.

pero después deja un amplio margen para su extensión. Recordemos que en el Acuerdo se señala que todos los Miembros de la OMC que lo han de aplicar y son los 153 que forman parte de la institución, habrán de hacerlo partiendo del respeto a un conjunto mínimo de normas internacionales pactadas en diferentes momentos y foros (por ejemplo, los convenios de París, de Berna y otros sobre Derechos de Autor así como otros relativos a distintos DPI). Pero el paralelismo termina ahí puesto que encontramos, como hemos señalado, grandes discrepancias entre los países a la hora de aceptar y aplicar los convenios de la Organización Internacional del Trabajo. En efecto, pensamos que sólo una parte de los mismos y por definir y precisar podrían formar parte de esas normas mínimas que hemos indicado. De hecho resulta difícil encontrar convenios que hayan sido aceptados por la totalidad de los Miembros. A esta ya importante diferencia habría que añadir las que existen respecto a la consideración jurídica de DPIs y de convenios de la OIT.

d) El concepto de derechos laborales mínimos nos lleva al punto de arranque de nuestras reflexiones sobre el tema. Lo hicimos en un trabajo publicado en 1996 relacionado con el llamado “dumping social” y en el que, en primer lugar, criticábamos lo poco apropiado del calificativo. En efecto, en esa época algunos países, como Estados Unidos y Francia, insistieron en los momentos iniciales de la Ronda Uruguay en que se introdujera en la todavía no nacida OMC una “cláusula social” basada en los ya indicados anteriormente derechos mínimos. Dichos países estimaban que el hecho de no adoptar estándares laborales mínimos se reflejaba en menores costes del factor trabajo en los países que no los incorporaban con incidencia inmediata en los precios de los productos fabricados en los mismos y en las exportaciones. De esa forma los países que no los exigían y llevaban a cabo exportaciones obtenían una ventaja competitiva que muchos atribuían a esa situación. Frente a ese argumento, que destacamos a lo largo de este trabajo, los países en desarrollo han hecho referencia al concepto tan querido por los tratadistas de comercio de ventaja competitiva para señalar que la mano de obra y su coste es solamente un aspecto en la obtención de tales ventajas competitivas.

De hecho, incluso se llegó a hablar en las etapas de discusión final de la Ronda Uruguay de incluir en el que sería el Código sobre medidas antidumping<sup>28</sup> un tipo específico de derechos que serían de aplicación a las importaciones de productos fabricados en países en que no se hubieran establecido dichos derechos mínimos. Algo similar - y aquí resaltamos de nuevo el paralelismo con las cuestiones de tratamiento de los problemas medioambientales al que nos referiremos brevemente en el último epígrafe - ocurriría con el llamado “dumping ecológico”. Lógicamente los países contrarios a la inclusión de esta “cláusula social” y especialmente los países en desarrollo argumentaban que las diferencias de costes entre países se deberían a multitud de factores. Entre ellos a las diferentes dotaciones de factores, la productividad de los mismos, las capacidades tecnológicas y otras consideraciones en este orden, y no solo a los derechos laborales. Hoekman y Kostecki han señalado que, según su criterio, el foco de atención de la OMC en esta materia habría de ser precisamente los que hemos denominado derechos fundamentales y nunca las otras categorías, especialmente los salarios mínimos.

---

<sup>28</sup>Véase MATSUSHITA y SCHOENBAUM y MAVROIDIS, op cit pp. 603.

### 3- PRINCIPALES ARGUMENTOS UTILIZADOS

En los estudios que hemos examinado y en los argumentos a favor y en contra de la inclusión en la OMC de un tratamiento para las normas laborales subyace la cuestión antes enunciada de si debe establecerse o no en los acuerdos de la organización una “cláusula social” sin matizarse hasta bien recientemente si los derechos a incluir serían los que hemos denominado fundamentales o bien toda clase de derechos laborales.

a) Un primer argumento para la posible inclusión ha sido descrito de una forma simplificada de la manera siguiente: normas laborales inadecuadas podrían causar un comercio desleal (unfair) o, en otros términos, competencias desleales. El mismo se basa en que las entidades empresariales de países importadores que hubiesen de competir con productos fabricados en países en los que las normas laborales no existen o lo son en menor grado de exigencia que las de los países que sí las cumplen tienen unas diferencias en los costes de productos con los que muchas veces resulta difícil competir.

Los partidarios de la inclusión señalan que el Sistema GATT-OMC ha de preocuparse de la lealtad (fairness) de los intercambios y de la eficiencia como lo ponen de relieve las normas que se aplican al dumping<sup>29</sup>. Dentro de este argumento tales partidarios indican que la existencia de normas sobre derechos laborales mínimos contribuiría al establecimiento de una competencia leal. Los autores señalarían así que la idea de comercio y de libre competencia son consustanciales al sistema indicado.

b) Un segundo argumento es el que se conoce con el título de la “carrera de igualación a la baja” (regulatory race to the bottom). En un estudio de la OMC<sup>30</sup> el mismo ha sido presentado de la siguiente forma: “si los derechos laborales de un país son menos exigentes ¿consiguen sus exportaciones ventajas injustas?” lo que coincidiría en buena parte con el argumento anterior. Pero – y aquí radica la novedad del argumento – “¿Obligaría esto a todos los países a reducir el nivel de exigencia de sus normas laborales?”. Y lógicamente en relación con esto se presenta la cuestión de si los países deberían limitar sus intercambios para hacerlo solo con aquellos países que presenten niveles similares de normas laborales.

Pearson ha resumido el esquema de forma magistral. Reproducimos casi literalmente su análisis por razones académicas y sobre todo porque ofrece un importante campo futuro para investigaciones científicas apropiadas. El autor comienza señalando que existe una desigualdad de poder negociador entre las empresas y los trabajadores en aquellos mercados laborales en los que no existe una regulación de los derechos. En tales casos la respuesta del poder público es doble:

i) estableciendo y protegiendo el derecho a la asociación de trabajadores y a la negociación colectiva, buscando corregir las desigualdades e

ii) interviniendo en el mercado con regulaciones sobre salarios mínimos, discriminación laboral, es decir, ofreciendo protecciones más directas.

---

<sup>29</sup>PEARSON: op cit, pp. 177.

<sup>30</sup>OMC: “Entender la OMC: normas de trabajo”.

Pero en un momento posterior, realizado lo anterior, algunas administraciones pretenderán “capturar” actividades productivas, por ejemplo atrayendo inversiones extranjeras mediante instrumentos como las subvenciones directas o un tratamiento fiscal favorable pero también con políticas laborales. De todo ello resultaría una especie de competencia entre países en la regulación de varios temas. Pero, a diferencia de la competencia entre productos que tiene generalmente su base en la mayor calidad y en menores precios, la competencia regulada tendría a rebajar las exigencias y la calidad de las normas laborales y de las otras indicadas. Pearson señala que los países se encontrarían en una situación conocida como la del “dilema del prisionero”. Así, en el interés colectivo de todos los países se encontraría el mantenimiento de normas laborales “adecuadas”, pero la estrategia racional de un país considerado individualmente es rebajar la exigencia de las normas de ese campo atrayendo inversiones y buscando fortalecer su posición competitiva. Los demás países reconocerían estas otras y bien por razones defensivas u ofensivas se lanzarían a la llamada “carrera de igualación a la baja”. De aceptarse la lógica de este argumento se deduciría la necesidad de establecer algún tipo de régimen internacional capaz de sancionar a los países que se hubiesen salido de las normas para establecer el bien colectivo indicado, es decir, normas laborales “adecuadas”. Lógicamente la OMC con su sistema de solución de diferencias al que aludimos en el epígrafe 1 permitiría establecer sanciones comerciales y se convertiría en el principal candidato a establecerlas.

c) Como argumento de difícil valoración económica pero introducido lógicamente por razones humanitarias encontramos los relacionados con la eliminación o reducción del trabajo en condiciones de esclavitud, las discriminaciones raciales o de género, la explotación sexual, el acoso a los trabajadores, cuestiones que sin duda exigen un tratamiento por razones de justicia. Claro es que todas ellas constituyen cuestiones que traspasan los límites nacionales. Quienes exponen estos argumentos recuerdan el bien conocido hecho de que la OIT no ha tenido un éxito especial en la eliminación de las prácticas indicadas y piensan que la OMC tiene, como antes hemos señalado, un sistema notablemente eficaz en la imposición de sanciones que podría ser de aplicación ante la laguna indicada. En definitiva, de forma resumida, considerarían a la OMC y al conjunto de normas comerciales que la integran como un instrumento de presión internacional.

d) La presencia de normas laborales inadecuadas llevaría a la existencia de distorsiones e ineficiencias en los mercados laborales y de ahí a provocar fallos en el comercio internacional. De la misma manera que el GATT y la OMC han trabajado a lo largo de su historia para restringir otras prácticas que distorsionan el comercio y principalmente el dumping y las subvenciones<sup>31</sup>, los partidarios de la inclusión en la OMC de normas relacionadas con los estándares laborales consideran lógico que la misma se preocupe de la eliminación de aquellas normas que puedan introducir ineficiencias en la producción mundial y en el intercambio de los productos afectados.

---

<sup>31</sup>PEARSON: op cit, pp. 177 y ss.

e) Otro argumento que se ha utilizado relaciona la cuestión con la necesidad de conseguir el desarrollo de los países de menor desarrollo. En efecto, según la opinión de sus partidarios, la inclusión de obligaciones de protección del trabajo aceleraría la superación del nivel inicial. Por el contrario, normas laborales inadecuadas actuarían contra el desarrollo a largo plazo (por ejemplo, que se permita el trabajo infantil afectaría a la formación de un buen número de trabajadores disminuyendo a corto plazo una eficiente oferta de personal).

En una posición contraria que, como dijimos al iniciar este epígrafe hemos visto muy bien recogida en el informe citado de la OMC, se cuestiona al respecto si las normas de dicha institución deberían permitir explícitamente a los gobiernos la adopción de medidas comerciales como medio para presionar a otros países a cumplir las normas laborales. Merece la pena recomendar algunas reacciones sobre el tema:

*i)* Así, algunos autores han señalado que el impacto de las normas laborales sobre la competitividad de las empresas no puede establecerse de un modo radical, dependiendo la misma de las circunstancias. Las experiencias de que se dispone no permiten llegar a la conclusión que normas laborales de gran exigencia reduzcan la capacidad de las empresas para competir en los mercados mundiales. Las discusiones sobre el tema ponen de manifiesto que para examinar la competitividad deberían considerarse los efectos de muchas variables diferentes (el tipo de cambio, por ejemplo).

*ii)* En sentido contrario a la inclusión en la OMC de normas laborales se ha dicho que el Sistema Comercial Multilateral del que aquella es su ejemplo máximo es una estructura delicada que podría colapsarse si fuera recargado con la responsabilidad de hacer efectivos los derechos de los trabajadores. Indican al respecto que los salarios y las condiciones de trabajo varían ampliamente entre los países que forman la Organización. Las diferencias formarían parte de las teorías explicativas de las ventajas comparativas. Los no partidarios de la inclusión de las normas laborales en el sistema GATT-OMC recuerdan que las normas del artículo XX, e) del Acuerdo General se introdujeron en el texto por razones económicas, no laborales y que una justificación basada en otros tipos de razones rompería la delicada estructura a la que hacen referencia.

De acuerdo con lo que puede deducirse del mínimo examen histórico que realizamos en el epígrafe 1, con la declaración de la Conferencia Ministerial de Singapur de 1986, la OMC ha terminado por reconocer la prioridad de la Organización Internacional del Trabajo en el desarrollo de las normas internacionales relativas a derechos laborales. Al tiempo, los estudios empíricos recogidos en diversos trabajos parecen mostrar que la política comercial es un instrumento ineficiente para reforzar las normas laborales y que las restricciones comerciales han solido tener un efecto negativo sobre la realización de los objetivos no económicos que los grupos partidarios de la inclusión<sup>32</sup> habían perseguido.

---

<sup>32</sup>MATSUSHITA et al: op cit, pp. 602 y ss.

#### 4.- ALGUNAS CUESTIONES RELACIONADAS

Como destacábamos en el epígrafe 1 de este trabajo, buscábamos proporcionar en él informaciones sobre algunas “nuevas cuestiones” que hemos encontrado en esta nuestra última incursión en el dominio que hemos planteado antes de llegar a las reflexiones finales que habrán de cerrar esta ponencia. Nos referimos así en diferentes momentos a las consideraciones referentes a un cierto paralelismo en el tratamiento en la OMC de las normas laborales y de las medioambientales. En este orden deben destacarse las aportaciones realizadas por Pearson<sup>33</sup>. Señalamos así algunas características similares en el tratamiento de los conceptos. Así, respecto a las normas medioambientales, tema de no fácil precisión, se ha indicado en primer término que su tratamiento en las organizaciones internacionales es relativamente reciente pero que en ese orden se encuentran una amplia cantidad de AMUMAs de alcances muy variados así como en el número de Miembros que los han suscrito. En cierto modo resultarían similares ambos criterios a los convenios de la OIT (muy numerosos y con ratificaciones muy diversas). En ambos casos se produce con la comparación de la OMC una diferencia fundamental dado que ésta es una organización que comprende y se aplica en su integridad principios y disciplinas a sus más de 150 Miembros que suponen más del 95% del comercio mundial de mercancías.

En el tratamiento que la OMC ha seguido respecto a los temas indicados existe una notable diferencia respecto a los instrumentos institucionales que se ocupan de ellos. Así las cuestiones medioambientales se concentran en un Comité de Comercio y Medio Ambiente tras el término de la Ronda Uruguay que, desde nuestra óptica, ha realizado una muy notable labor documental aunque en este momento se está muy lejos de haber llegado a un acuerdo multilateral del alcance del GATT o del ADPIC anteriormente citado<sup>34</sup>. Por lo que se refiere a normas de trabajo y su integración en la OMC, llegó a solicitarse aunque nunca se aceptó la creación de un grupo de trabajo específico, similar en muchos aspectos a un comité si bien con la enorme diferencia de ser éstos permanentes y los grupos de trabajo limitados en el tiempo. Sobre todo, como pusimos de relieve en el epígrafe 1, en la actualidad existe un sistema de cooperación entre las Secretarías de la OMC y de la OIT y también con diferentes acuerdos medioambientales.

En lo que se refiere a cuestiones de orden económico-jurídico de los temas medioambientales y de normas de trabajo en relación con la ordenación multilateral de las transacciones comerciales de mercancías se ha hablado de algunos paralelismos. En efecto, respecto a los dos ámbitos se ha señalado que podrían presentarse casos con características de dumping e incluso se ha hablado de dumping ecológico y de dumping social debido a que tanto en las normas sobre materias medioambientales y en las laborales se presentan diversos grados de rigor en su definición y vigencia. En ambos casos normas más rigurosas suponen posiblemente mayores costes en su aplicación a los productos. De ahí que diversos grupos sociales de los países importadores de productos fabricados en países donde las exigencias son menores y por lo tanto,

---

<sup>33</sup>En la citada obra “Labor Standards”.

<sup>34</sup>Entre los casos que se recuerdan y que se recogen en el trabajo de M. A. Díaz Mier y A. Caviedes figuran los conocidos como las importaciones de atún procedentes de Canadá en 1982, una norma tailandesa sobre importación de cigarrillos., el famosísimo caso conocido como el “atún-delfín”, los impuestos norteamericanos sobre automóviles y otros muchos.

según los mismos, con menores costes hayan solicitado la adopción de medidas proteccionistas defensivas que oscilan desde la petición de prohibición de importaciones hasta la imposición de derechos compensatorios.

De forma similar a la expuesta en relación con los argumentos asociados a la “igualación a la baja” se conoce la aplicación del mismo a las normas medioambientales. Pero, en nuestra opinión, al lado de estas similitudes se encuentran diferencias importantes en el tratamiento de estas cuestiones, especialmente en el ámbito institucional y en el sistema de solución de diferencias del sistema GATT-OMC. En efecto, los casos sometidos al sistema en temas relacionados con el medio ambiente han constituido por si mismo y por sus consecuencias estudios de gran interés. Por el contrario, como expusimos en el tercer epígrafe, los casos relativos a normas de trabajo lo han sido en relación con otras cuestiones contenciosas<sup>35</sup>. Por otra parte, el tratamiento de las cuestiones medioambientales en el GATT se lleva a cabo en un Comité específico creado tras la Ronda Uruguay, mientras que no existe una institución similar o de menor alcance entre “grupo de trabajo” sobre las cuestiones relacionadas con las normas laborales. En el transcurso de nuestros estudios sobre OMC y lógicamente por su impacto relacionado con las normas laborales, hemos tenido ocasión de conocer los análisis sobre temas existentes en la economía mundial, así como los relativos al orden institucional, especialmente destacando la situación “sui generis” de la OMC en el sistema de Naciones Unidas. En el fondo, como fácilmente puede suponerse, preocupan las cuestiones relativas a derechos humanos objeto de esta reunión.

En este orden y en un estudio de gran interés J. M. Paugam<sup>36</sup> parte de un título muy atractivo “La OMC como víctima de la mundialización” y expone una serie de temas que constituyen motivo de reflexión respecto a muchos de los temas que hemos presentado para preguntarse finalmente acerca de la situación institucional de la OMC en el ámbito del sistema de Naciones Unidas.

Evidentemente, el impacto de la mundialización tal como se ha presentado en el s. XXI en diversos órdenes y su impacto sobre los actores de las relaciones económicas, con el crecimiento de la importancia de las empresas multinacionales, de las ONGs y de las funciones distintas que hayan de asumir los Estados y sus formas de cooperación han tenido consecuencias diferentes sobre el antiguo GATT. Recordemos que éste era considerado inicialmente como un acuerdo destinado a establecer determinadas disciplinas en las relaciones comerciales entre naciones, pero han surgido varias cuestiones de importancia.

En primer lugar, la ampliación de los ámbitos funcionales del GATT tradicional, puesto que desde 1996, fecha de creación de la OMC, se han incorporado al sistema OMC los servicios, los derechos de propiedad intelectual y se ha propuesto incluir, entre otras, cuestiones

---

<sup>35</sup>Véase la anterior nota a pie de página relativa a las mismas.

<sup>36</sup>J. M. PAUGAM: “L'OMC victime de la mondialisation?” en Ramses, 2005.

relativas a competencia, relaciones internacionales y a medio ambiente, ciertamente en situación distinta. También con una solución institucional distinta a la que nos hemos referido, se hablaría de las normas laborales.

En segundo lugar, la ampliación del número de Miembros, con intereses no siempre coincidentes. Se ha señalado así que mientras el GATT de 1947 en la práctica alcanzaba a un número reducido de países productores de bienes industriales, más tarde se ha ampliado a otros países, especialmente a países en desarrollo cuyas circunstancias sociales y económicas son bien distintas a las de los socios fundadores. Tal extensión en buena medida puede considerarse una realización práctica del llamado “orden económico la postguerra” pero también obliga a la búsqueda de otras prioridades.

En tercer lugar, la búsqueda de una mejor conexión con la sociedad civil ha sido presentada por algunos como opuesta a la cooperación interestatal característica del primer GATT. Ello ha llevado a muchos autores a preguntarse si los sistemas de toma de decisiones del mismo tendrían cabida hoy en nuestro mundo. Ciertamente la OMC ha mejorado mucho la transparencia de sus actuaciones, como lo muestra la puesta a disposición prácticamente total para todos los interesados de la documentación generada en los trabajos de la organización. Esta cuestión así como las relacionadas con la participación en el sistema de toma de decisiones y en los del sistema de toma de diferencias no limitadas a los gobiernos siguen constituyendo un tema de debate.

En cuarto lugar y volviendo al sistema de solución de diferencias al que hemos definido como de notable eficacia, se han planteado otros conjuntos de temas puesto que en el mismo se han abordado y lo siguen haciendo de manera más o menos tangencial, cuestiones cuya relación con los intercambios de mercancías afectan a conceptos e intereses muy variados<sup>37</sup>.

Plihon<sup>38</sup> y otros autores han recordado que la integración de la OMC en el sistema de Naciones Unidas constituye una reivindicación creciente para una parte de opiniones públicas especialmente de algunas ONGs. Para este autor “la independencia del sistema comercial induciría a la preeminencia de objetivos económicos sobre los objetivos humanos de medio ambiente y sociales de las políticas internacionales y debilitaría el sistema de la ONU”. Paugam recuerda que orgánicamente la independencia de los dos sistemas es real aunque poco justificable y es consecuencia de la historia antes que de la lógica jurídica. Nos recuerda que la Organización Internacional del Comercio (la analizada en epígrafes anteriores) debía haber sido la tercera institución de Bretton Woods y una agencia especializada de la ONU que respondiese al Consejo Económico y Social de éstas al lado del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Pero en 1947 los países que la negociaban decidieron la entrada en

---

<sup>37</sup>Temas complejos que se han tratado en la OMC pero que no se han plasmado hasta el momento en acuerdos de posible integración en la misma son los relativos a comercio y normas de competencia y el complejísimo tema de las inversiones internacionales. Respecto a ellos conocemos la existencia, realizada en el mundo académico, de modelos de acuerdo como el que recoge Martyn Taylor: “International Competition Law: A new dimension for the WTO”, Cambridge University Press.

<sup>38</sup>D. PLIHON: “Une autre mondialisation” Revue du Mauss, n° 20

vigor provisional de las disposiciones del futuro tratado de la OIC en la parte correspondiente al GATT (materias comerciales).

Como consecuencia del rechazo por parte del congreso norteamericano del tratado elaborado en la Habana, el régimen provisional del GATT se ha prolongado hasta la creación de la OMC en 1994. El secretariado del GATT era el de Comité Interino de la Organización Internacional de Comercio establecido por resolución del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y relacionada con la ONU por acuerdos logísticos. A pesar de esta afiliación clara, cuando se creó la OMC tanto los Estados Unidos como Europa han rehusado su integración en el sistema de la ONU. El acuerdo que instituye esta organización consagra su independencia atribuyendo competencias a su consejo General para llevar a cabo acuerdos de cooperación con las organizaciones internacionales competentes. De forma paralela, la Carta de las Naciones Unidas que prima en principio sobre los tratados contradictorios, atribuye competencias a su Asamblea General en materia de promoción de la cooperación económica y requiere que las agencias intergubernamentales especializadas estén coordinadas por el Consejo Económico y Social.

Funcionalmente el equilibrio de las políticas depende de la cooperación concreta de los dos sistemas. Paugam nos recuerda que han existido ciertas escaramuzas entre la OMC y la Subcomisión de las Naciones Unidas de derechos humanos. Así, en el 2000 un informe de esta última<sup>39</sup> subrayaba la existencia de conflictos actuales o potenciales entre derechos de la OMC y derechos humanos (seguridad alimentaria, vivienda, trabajo, salud, educación). El Secretariado de la OMC se ha quejado de no haber sido consultado y se recuerda que una agencia especializada de la ONU hubiera sido llamada a presentar sus opiniones. Sin embargo, se observa un refuerzo en la cooperación funcional entre la OMC y el sistema de Naciones Unidas, cuestión sobre la que trabajamos en la actualidad.

A modo de síntesis de las reflexiones que hemos desarrollado en los epígrafes anteriores, recogemos en forma sucinta en varios puntos los que nos parecen los temas más adecuados para abordar la cuestión:

a) Ha existido una cierta preocupación por la consideración en las disciplinas y principios del Sistema Multilateral de Comercio de introducir en él aspectos sociales denominados de diversas formas (cláusula social, dumping social, normas laborales, etc.) pero debemos realizar una precisión. En sentido estricto, la creación de instituciones multilaterales tiene su inicio con el GATT de 1947 y sobre todo con el nacimiento en 1995 de la OMC. Nos parece absurdo se hable de coincidencias absolutas en circunstancias históricas que pueden remontarse en lo que se refiere a la cuestión social a los inicios de la revolución industrial del s. XIX.

b) El tratamiento institucional de las cuestiones ha tenido siempre diversas vicisitudes. Especialmente significativos fueron los trabajos para la creación de una Organización Internacional de Comercio que era el resultado de las negociaciones de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo que se celebró entre 1946 y 1947. En efecto, según sus

---

<sup>39</sup>“Globalization and its impact on the full enjoyment of human rights”, E/CN.4/Sub.2/2000/13.

resultados (la Carta de la Habana) y bajo una misma institución y unos mismos principios y procedimientos hubieran coexistido temas relacionados con las normas de trabajo y los relativos a políticas comerciales.

c) Esa institución nunca llegaría a nacer y en el desarrollo posterior se han mostrado notables diferencias. Así, las normas laborales han sido el objeto específico de los trabajos de la Organización Internacional del Trabajo mientras que, los temas comerciales, se encuadrarían en el GATT. Se presentan notables diferencias en cuanto al alcance y composición de las organizaciones puesto que el GATT-OMC ha de aplicarse en su integridad y los convenios internacionales de trabajo afectan a menos países. Especialmente por parte de algunos autores se han considerado dignas de inclusión tanto el sistema de solución de diferencias de la OMC como la aplicación a todos los Miembros del Tratado fundacional.

d) Un punto de unión relativo lo encontramos en la primera Conferencia Ministerial de la OMC en la que se reconoció explícitamente la competencia de la OIT sobre las materias laborales, especialmente los derechos de los trabajadores.

e) Pero, el principal punto de discusión, en nuestra opinión, sigue siendo lo que deba entenderse como “derechos fundamentales” o derechos mínimos del trabajo. Hemos presentado al respecto diferentes posiciones y sin definirnos por ninguna puesto que todas tienen méritos suficientes para discutirlos, volvemos a nuestro punto inicial. Para hablar con un sentido de eficacia de estos temas sería preciso que hubiese una amplia coincidencia sobre la definición explícita de los temas.

## ANEXO

### **Declaración ministerial de Singapur (13 – Diciembre – 1996) sobre “Normas fundamentales del trabajo”**

“Renovamos nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas: la Organización Internacional del Trabajo (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 económicos impulsados por el incremento del comercio y la mayor liberalización comercial contribuirán a la promoción de esas normas. Rechazamos la utilización de las normas de trabajo con fines proteccionistas y convenimos en que no debe cuestionarse en absoluto la ventaja comparativa de los países, en particular de los países en desarrollo de bajos salarios. A este respecto, tomamos nota de que la Secretaría de la OMC y la OIT proseguirán su actual colaboración”.

## BIBLIOGRAFÍA

- ÁVILA ÁLVAREZ, A. y DÍAZ MIER, M. A. (1996): “*La polémica del dumping social*”. Boletín de Información Comercial Española nº 2517.
- BHAGWATI, J. y HUDEC, R. (eds. 1996): “*Fair Trade and Harmonization Prerequisites for Free Trade?*”. MIT Press.
- BROWN, D. (2001): “*Labor Standards: Where do they Belong on the Internatinal Trade Agend?*” Journal of Economic Perspectives, 84.
- BROWN, D.; DEARDOFF, A. y STERN, R. (2001): “*International Labor Standards: A Theoritical Analysis*” en la obra editada por Bhagwati y Hudec.
- CORDEN, W. Max y WSDEN, N. (2000): “*Paved with Good Intentions: Social Dumping and Raising Labour Standards in Developing Countries*” en Z. Drabek “*Globalization under Threat*”. Edward Elgar.
- DILLER, J. (2005): “*Trade and Human Rights I*” en la obra “*The World Trade Organization*”. Editada por P. Macrory, A. Appleton y M. Plummer, Springer.
- ELLIOT, K. A. (2001): “*Finding Our Way on Trade and Labor Standards?*” Institute for International Economics.
- HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M. (2002): “*Comercio Justo y derechos sociales*”. Tecnos.
- HOEKMAN, B.M. y KOSTECKI, M. (2009, 3ª ed.): “*The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*”. Oxford University Press.
- HUDEC, D. E. (1993): “*Enforcing Internatinal Trade Law: The Evolution of the Modern GATT Legal System*”. Butter-Worth, Nueva York.
- JACKSON, J. H. (1969): “*World Trade and the Law of GATT*”, Bobbs-Merrill.
- LEARY, W. A. (1996): “*Worker’s Rights and International Trade: The Social Clause*” en la obra colectiva editada por Bhagwati y Hudec.
- LIM, H. (2001): “*Trade and Human Rights: What’s at Isume*”. Journal of World Trade, 2.
- LEADER, S. (2005): “*Trade and Human Rights II*” en la obra “*The World Trade Organization*”. Editada por P. Macrory, A. Appleton y M. Plummer, Springer.
- MATSUSHITA, M.; SCHOENBAUM, T. y MAVROIDIS, P. (2003): “*The World Trade Organization: Law, Practice and Policy*”. Oxford International Press.

PAUGAM, J. M. (2005): “*L’OMC victime de la mondialisation?: Le Systeme commercial multi-latéral à la recherche de ser nouvelles frontières*” en la obra colectiva RAMSES 2005 del Institut Français des Relations Internacionales, Dunod.

PEARSON, CH. (2005): “*Labor Standards*” en la obra “*The World Trade Organization: Legal, Economics and Political Analysis*”. Springer.

PETERSMANN (2005): “*Trade and Human Rights I*” en la obra “*The World Trade Organization: Legal, Economics and Political Analysis*”. Springer.

WEISS, F. (2005): “*Trade and Labor I*” en la obra “*The World Trade Organization: Legal, Economics and Political Analysis*”. Springer.

WTO:

- Tratado de Marraquech (1995)
- Declaraciones de las Conferencias Ministeriales de Singapur, Doha y Hong-Kong.
- Nota sobre normas del trabajo en la obra *Entender la OMC*.