

HACIA UN LIBRO BLANCO DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA DE DESARROLLO

Informe VII : España, comercio y desarrollo. Lo que hace, lo que dice que hace y lo que debería hacer

Javier Pérez González

Este informe pertenece al proyecto “Hacia un Libro Blanco de la Política Española de Desarrollo” del Centro de Investigación y Estudios de Comercio y Desarrollo (CIECODE) de la Fundación Salvador Soler-Mundo Justo. Con este proyecto, el CIECODE ofrece el análisis de las siete principales políticas españolas con impacto en pobreza y de los cinco principales retos del desarrollo internacional de la mano de destacados expertos nacionales e internacionales. La fase inicial de este proyecto culminó en otoño de 2011 con la publicación del informe “Propuesta para un Libro Blanco de la Política Española de Desarrollo”. Todos los informes de este proyecto pueden encontrarse en la página web del [CIECODE](#).

CIECODE |
Centro de Investigación y Estudios de Comercio y Desarrollo
JULIO 2012



España, comercio y desarrollo: lo que hace, lo que dice que hace y lo que debería hacer

Javier Pérez González

Hasta la fecha, España no ha conseguido compatibilizar la defensa de sus intereses comerciales con el cumplimiento de sus compromisos en materia de desarrollo y lucha contra la pobreza. España ha considerado este dilema como una disyuntiva, resuelto mediante una obcecada defensa de los intereses empresariales nacionales. Los cinco grandes retos globales del desarrollo (seguridad alimentaria, migraciones, recursos naturales escasos, estados frágiles y financiación del desarrollo) sirven de hilo conductor de este artículo. En él se ofrecen recomendaciones concretas para la agenda comercial del nuevo Gobierno mostrando que, en numerosas ocasiones, la opción más responsable, sostenible y justa no es incompatible con la promoción de los intereses comerciales particulares de España.

Contenido

1. Introducción. Comercio y desarrollo: compromisos adquiridos por España y grado de cumplimiento	5
<i>¿Cuál es la relación entre el comercio internacional y la lucha contra la pobreza?.....</i>	<i>5</i>
<i>España, comercio y desarrollo: compromisos adquiridos, grado de cumplimiento y conclusiones que se derivan de todo lo anterior.</i>	<i>6</i>
2. Respuesta a los retos globales del desarrollo desde el comercio internacional	8
2.1 ¿Qué puede hacer el comercio internacional por la seguridad alimentaria a nivel global?	8
<i>Limitación de las restricciones a la exportación de alimentos.....</i>	<i>9</i>
<i>Aprobación de un "paquete limitado de medidas" en la OMC.....</i>	<i>9</i>
<i>Política de agrocombustibles y ayudas a la exportación</i>	<i>10</i>
<i>Negociación de Tratados de Libre Comercio (TLC).....</i>	<i>11</i>
2.2 ¿Qué puede hacer el comercio internacional para mejorar la accesibilidad y escasez del agua, la tierra y la energía?	12
<i>Inversión de empresas españolas en el extranjero.....</i>	<i>12</i>
<i>Reforma de la Política Agraria Común (PAC).....</i>	<i>17</i>
2.3 ¿Qué puede hacer el comercio internacional por mejorar la gobernanza de las migraciones internacionales?	19
2.4 ¿Qué puede hacer el comercio internacional por la "financiación del desarrollo" y el deterioro de los servicios esenciales?	21
<i>Liberalización comercial.....</i>	<i>21</i>
<i>Sistema internacional de tratados de inversión.....</i>	<i>22</i>
<i>Barreras no arancelarias a la exportación</i>	<i>23</i>
2.5 ¿Qué puede hacer el comercio internacional por los estados frágiles y las crisis olvidadas?	23
<i>Preferencias comerciales a estados frágiles y en situaciones de emergencia.....</i>	<i>23</i>
<i>Comercio internacional de armas</i>	<i>24</i>
3. Conclusiones	26
<i>Anexo A: Compromisos adquiridos por España en materia de comercio internacional y desarrollo y nivel de cumplimiento.....</i>	<i>27</i>
<i>Anexo B: Instituciones y procesos políticos donde se dirimen las cuestiones comerciales planteadas en el artículo</i>	<i>31</i>
<i>Anexo C: Tratados Bilaterales de Inversión (BIT): principales características.....</i>	<i>32</i>

1. Introducción. Comercio y desarrollo: compromisos adquiridos por España y grado de cumplimiento

¿Cuál es la relación entre el comercio internacional y la lucha contra la pobreza?

El volumen del comercio internacional es de un orden de magnitud mayor que cualquier otro parámetro del sistema económico internacional. A nivel global, el comercio mundial de bienes, servicios e inversiones supuso 19,8 billones de dólares en el año 2010. Esta cifra es más del doble que el total de las ayudas dadas o prometidas a los bancos y entidades financieras en todo el mundo desde el inicio de la crisis hasta enero de 2009¹ (8.42 billones de dólares) o 25 veces mayor que el total de los recursos crediticios del FMI² (0,75 millones de dólares) tras la ampliación aprobada por el G20 en 2009. Para los países más pobres, el comercio internacional también tiene una influencia decisiva en la generación y destrucción de oportunidades económicas y sociales. Así, los ingresos provenientes del comercio internacional son, para el conjunto de los Países Menos Adelantados, más de tres veces mayores que la suma de ayuda al desarrollo, condonación de deuda y remesas que reciben³.

Pero su trascendencia no emana sólo de su volumen. Las reglas, principios y acuerdos que conforman el sistema comercial internacional establecen límites al espacio político del que los estados disponen para gobernar. ¿Cuántas ayudas y de qué tipo puede un país dar a sus agricultores? ¿Qué requisitos de desempeño se le pueden exigir a un inversor antes de que se instale en tu país? ¿Bajo qué condiciones pueden los países en desarrollo fabricar y exportar genéricos de medicamentos protegidos por patentes? Influye, en definitiva, en el porvenir diario de miles de millones de personas en todo el planeta.

El sistema de comercio **internacional** es, por tanto, una pieza fundamental del problema y también de la solución de muchos de los retos globales del desarrollo y es un elemento crucial en el diseño de las políticas de desarrollo y de lucha contra la pobreza a todos los niveles (**local, nacional, regional o global**). Por ejemplo, si en 2006 se hubiera dado una mayor liberalización comercial de los países ricos, acompañada de adecuadas reformas

¹ Oxfam (2009), *Lo invertido en rescatar a los bancos podría acabar con la pobreza durante 50 años*. 1 de abril de 2009. Oxford.

² FMI (2011), Ficha Técnica. El FMI: Datos Básicos. Septiembre 2011. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm> (última consulta: 5 de mayo de 2012).

³ UNCTAD (2011), *Los países menos adelantados. Informe de 2011. La contribución potencial de la cooperación Sur-Sur al desarrollo incluyente y sostenible*. Nueva York y Ginebra. 2011.

políticas en los países en desarrollo, para 2015 entre 100 y 400 millones de personas más hubieran podido salir de la pobreza⁴.

España, comercio y desarrollo: compromisos adquiridos, grado de cumplimiento y conclusiones que se derivan de todo lo anterior.

A lo largo de los últimos años España ha ido adquiriendo compromisos legales y políticos a nivel tanto doméstico como internacional en materias relacionadas con la confluencia entre el comercio internacional y el desarrollo (la Ley de Cooperación en 1998, el Programa de Doha para el Desarrollo de la Organización Mundial del Comercio en 2001, el Pacto de Estado Contra la Pobreza de 2007, el Tratado de Lisboa de 2009, los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de Naciones Unidas en 2011...). El anexo A, al final de este artículo, ofrece una descripción detallada de los mismos.

En general, estos compromisos vienen a reconocer que aunque la política comercial de un Estado esté destinada a promover sus intereses nacionales, esto debe hacerse de acuerdo a unos principios colectivamente pactados y de forma compatible con los compromisos adquiridos en materia de desarrollo internacional y lucha contra la pobreza. Existen múltiples razones por las que los países desarrollados deciden auto-limitar la libertad de su política comercial de esta manera: por responsabilidad histórica con antiguas colonias, en defensa de un sistema comercial internacional equilibrado como “bien público global”, por establecer relaciones estratégicas a largo plazo con economías emergentes y en desarrollo, etc.

Sean cual sean las razones que han llevado a España a adquirir esta serie de compromisos, el hecho es que éstos configuran un sólido cuerpo de instrumentos legales y políticos del que emanan obligaciones, que a su vez establecen límites y condicionantes (de forma y de fondo) a la defensa que España puede hacer de sus intereses comerciales particulares, en todo aquello que pueda afectar a los países en desarrollo. En virtud de estos compromisos, las políticas comerciales españolas deberían no sólo respetar sino también promover los objetivos de desarrollo sostenible y de lucha contra la pobreza de los terceros países con los que comercia. Por lejano que pueda resultar de la realidad, ese es el mandato que se deriva del tenor literal del conjunto de compromisos adquiridos libre y soberanamente por nuestro país.

Tal y como se detalla en el anexo A, la posición que España ha venido defendiendo en las negociaciones comerciales de los últimos años difiere enormemente de lo establecido en sus compromisos adquiridos en materia de comercio y desarrollo. Las posturas de España se han caracterizado, generalmente, por una defensa acérrima de los específicos intereses comerciales españoles (ya sea a través de la apertura de nuevos mercados, del mantenimiento de protecciones y ayudas a sectores estratégicos españoles o de apoyos para fomentar la internacionalización de nuestras empresas), por una concepción limitada de lo que “interés propio” significa y por un alineamiento con las posturas negociadoras menos flexibles y más agresivas en los diferentes foros relevantes (la UE, la Organización Mundial del Comercio, etc.) en los que participa.

⁴ Hertel y Winters (2006) citados por K.A. Elliot (2006), *Delivering on Doha: Farm Trade and the Poor*. Centre for Global Development, Institute for International Economics, Washington.

Tan deficiente ha sido el comportamiento de España en materia comercial en lo relativo a las relaciones con los países en desarrollo, que con gran probabilidad los impactos negativos generados en estos países compensen el importante esfuerzo realizado por nuestro país en materia de Ayuda Oficial al Desarrollo y en otros ámbitos de la política exterior en los últimos años. Es decir, probablemente hayamos generado más pobreza y desigualdad en el mundo que prosperidad y oportunidades. Es sorprendente lo poco que esta incoherencia incomoda a nuestros gobernantes y la indiferencia con la que se acepta por parte de los ciudadanos.

En el corto plazo y dada la situación socio-económica por la que atraviesa nuestro país, el coste político de este incumplimiento puede que no sea muy alto. Existen, sin embargo, razones más allá de la moralidad y la responsabilidad internacional que sugieren que ésta es una la actitud política equivocada. Tal y como se explica mediante varios ejemplos en la sección siguiente, la defensa de los intereses comerciales españoles no tiene por qué estar reñida con la promoción y respeto del desarrollo de los países socios. Es más, en ocasiones, una política comercial más sensible y acorde con la particular situación y necesidades de los países socios puede ser la posición más estratégica e inteligente para España en el largo plazo.

2. Respuesta a los retos globales del desarrollo desde el comercio internacional

El CIECODE, en el marco del proyecto “Hacia un Libro Blanco de la Política Española de Desarrollo” ha priorizado y agrupado los grandes retos actuales del desarrollo en torno a cinco temáticas: la cronificación de una crisis alimentaria global; el agotamiento de recursos básicos y la carrera por el acceso a la tierra, el agua y la energía; el deterioro de los servicios esenciales como consecuencia de la caída de la financiación del desarrollo; el desgobierno de los flujos migratorios internacionales; y los Estados frágiles y las crisis olvidadas⁵. Las políticas comerciales han contribuido al origen de estos retos del desarrollo y son por tanto también parte de la solución.

Respondiendo a esta lógica, esta sección no está organizada en torno a los procesos políticos en marcha o a los foros internacionales de decisión en materia comercial (OMC, Política Agraria Común de la UE, negociación de tratados comerciales...) sino que se articula en torno a las respuestas que desde el ámbito comercial se les puede dar a estos retos. Con esta estructura, se pretende poner énfasis en el carácter complejo e interconectado de los retos del desarrollo, a los que ningún proceso político puede dar una respuesta definitiva, pero a cuya solución todos ellos pueden contribuir. El anexo B contiene un cuadro resumen que permite visualizar todo este análisis en torno a los procesos e instituciones políticas relevantes.

En muchos de los ámbitos económicos analizados en esta sección España tiene las competencias delegadas a la UE o el órgano decisor es una institución multilateral. Ante estas situaciones, la responsabilidad de España no disminuye y debe sentirse igualmente obligada a trabajar y conseguir obtener acuerdos coherentes con los compromisos adquiridos en materia de desarrollo.

2.1 ¿Qué puede hacer el comercio internacional por la seguridad alimentaria a nivel global?

Promover la seguridad alimentaria es un objetivo complejo que requiere de adecuadas políticas a nivel local, nacional, regional y global y en ámbitos muy diversos, que exceden el terreno de lo comercial (I+D, patrones de consumo, programas de protección social, adaptación al cambio climático, etc.). Sin embargo, el comercio internacional dispone de instrumentos para conseguir un sistema alimentario más justo y sostenible: reducir la volatilidad de los precios agrícolas, proteger a los productores de los países en desarrollo, permitir una ayuda de emergencia más efectiva en caso de crisis alimentaria y muchos

⁵ Para una descripción detallada de estos retos globales del desarrollo ver: Pérez, Javier y Fanjul, Gonzalo (2012), *Hacia un Libro Blanco de la Política Española de Desarrollo*. CIECODE. Enero 2012. Madrid. <http://unmundosalvadorsoler.org/ciecode/informe.aspx>

otros aspectos que están en la base de la solución a las causas del hambre en el mundo o de la respuesta a sus efectos. Muchos de estos instrumentos están ya en la agenda de las instituciones internacionales que serían capaces de hacerlas realidad, a la espera de que los países encuentren la motivación o voluntad política necesaria para ponerlas en marcha.

Limitación de las restricciones a la exportación de alimentos

Enfrentados a una situación de crisis de precios de los alimentos, los países productores de alimentos tienden a priorizar los problemas domésticos frente a sus compromisos multilaterales. De 2007 a 2011, 21 países implementaron medidas para restringir la exportación de alimentos. Si en un momento de escasez global de alimentos, los grandes exportadores restringen sus exportaciones, los precios se disparan dificultando que muchos países sean capaces de importar los alimentos que necesitan para cubrir sus necesidades domésticas. Así, la restricción a las exportaciones de trigo en Rusia de julio a septiembre de 2010 provocó una subida internacional de los precios (de hasta un 16 por ciento en un país como Pakistán)⁶. Esto es especialmente grave para el conjunto de los “países en desarrollo importadores netos de alimentos” (NFIDC⁷) que necesitan del mercado internacional para proveerse de alimentos y que emplean una importante parte de su renta en importarlos. La comunidad internacional debe poder garantizar la fiabilidad del sistema multilateral de comercio, asegurando que la seguridad alimentaria será priorizada siempre frente a la defensa de otros intereses, como el lucro obtenido de especular con reservas de alimentos.

En 2011 el grupo de ministros de agricultura del G-20 tomó el liderazgo sobre este asunto y solicitó a la OMC que en su Cumbre Ministerial de diciembre de 2011 acordara la prohibición de las restricciones a la venta de alimentos cuando el destinatario fuera el Programa Mundial de los Alimentos de NN.UU para fines humanitarios. Este gesto no consiguió finalmente que se alcanzara acuerdo alguno en la OMC sobre este asunto. Para cuando se vuelva a plantear, sería conveniente ampliar esta prohibición a cualquier limitación a la exportación a los NFIDC, tal como está exigiendo Egipto ante la OMC en nombre de los NFIDC, los Países Menos Adelantados (PMA) y el Grupo Africano. Si la OMC no es capaz de canalizar esta propuesta, será necesario proponerlo a través de otro foro multilateral más efectivo.

Aprobación de un “paquete limitado de medidas” en la OMC

Las negociaciones de la “Ronda del Desarrollo” de la OMC se encuentran atascadas y nada parece indicar que el contexto vaya a cambiar en el futuro, por lo que lo más realista es considerar que no se va a alcanzar acuerdo alguno. Sin embargo, en estos diez años de negociación se ha avanzado mucho en cuestiones con un gran potencial para el desarrollo que, con las directrices políticas adecuadas, podrían ser acordadas en un breve periodo de tiempo sin necesidad de esperar a alcanzar un acuerdo global sobre el resto de materias.

⁶ Welton, George. *The Impact of Russia's 2010 Grain Export Ban*. Oxfam. Junio 2011.

<http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-impact-russias-grain-export-ban-280611-en.pdf>

⁷ La OMC considera que existen 77 NFIDC en el mundo: todos los Países Menos Adelantados (PMA) y 26 países más. Son países en desarrollo que dependen de la importación de alimentos para su seguridad alimentaria.

La aprobación de este paquete de medidas especialmente orientado a los PMA (conocido como “Early Harvest” o “paquete PMA”) permitiría a la OMC responder al mandato pro-desarrollo de esta Ronda y reivindicar su utilidad para dar respuesta a los problemas globales actuales. El impacto directo de esta medida sobre los países desarrollados sería mínimo, dado que los PMA representan poco más del 2% del comercio mundial de bienes y servicios.

A pesar del apoyo dado por el “grupo PMA”, India, China y el Director General de la OMC durante el verano 2011, la propuesta no fue aprobada por la OMC debido principalmente al rechazo de EE.UU y a la escasa presión ejercida por los otros grandes bloques comerciales.⁸ Una alternativa es aprobar un paquete limitado de medidas centradas exclusivamente en mejorar la capacidad de prevención y respuesta global y nacional ante la inseguridad alimentaria (incluida la respuesta a los efectos de la volatilidad de precios). Las posibles medidas a incluir en este paquete son:

- Establecer instrumentos para hacer frente a “aumentos repentinos de importaciones de alimentos” que sean ágiles, sencillos y efectivos para proteger adecuadamente a los sectores agrícolas de los PMA⁹.
- Permitir la exención de compromisos comerciales adquiridos ante la OMC para adoptar medidas frente a situaciones de emergencias alimentarias (por ejemplo, subir aranceles).
- Dispensar un trato especial en la OMC a los países NFIDC.
- Mejorar la regulación de la ayuda alimentaria de emergencia para adaptarla a la necesidad de los países receptores y no a los intereses de las industrias agrícolas de los países donantes.
- Limitar las restricciones a la exportación de alimentos

Política de agrocombustibles y ayudas a la exportación

El programa de incentivos a la producción y uso de agrocombustibles y las medidas de ayuda a la exportación agrícola son dos instrumentos de la política agrícola europea que tienen un especial impacto en el sector agrícola de los países en desarrollo y un importante carácter simbólico, al ejemplificar el incumplimiento por parte de la UE de sus objetivos sobre coherencia de políticas para el desarrollo. La reforma de estos instrumentos debería ser una absoluta prioridad política.

La UE se ha propuesto cubrir en 2020 el 10 por ciento del combustible empleado en transporte con fuentes renovables, principalmente **agrocombustibles**¹⁰. Esta medida, justificada por la UE como parte de los esfuerzos de reducción de emisiones de CO₂, ha sido ampliamente criticada debido a sus numerosas externalidades negativas. Con su “política de agrocombustibles” la UE contribuye al aumento del precio internacional de los alimentos (de los directamente empleados como agrocombustibles y de otros que son

⁸ Social Watch. “Early Harvest” Still Green on WTO Negotiations. Agosto 2011. Uruguay <http://www.socialwatch.org/node/13470>.

⁹ Estos instrumentos se denominan SSM (Special Safeguard Mechanism o Mecanismos Especiales de Salvaguarda) en la jerga de la OMC.

¹⁰ Comisión Europea, Directiva 2003/30/EC de 8 de mayo de 2003. En 2009, la Directiva 2009/28/EC de 23 de abril incrementó los incentivos y objetivos establecidos por la legislación de 2003.

sustitutivos, como el trigo), a su volatilidad (por el vínculo que crea con el precio del petróleo) y a un aumento de la presión sobre los mismos recursos naturales (tierra y agua) de los que depende la producción de alimentos.

En un reciente informe¹¹, diez organismos internacionales (entre ellos la OMC, el FMI, el Banco Mundial, la FAO y la OCDE) aconsejaron al G20 promover la retirada de todas las medidas nacionales a favor de la producción y consumo de agrocombustibles. La declaración de los ministros de agricultura del G20 tras su reunión de junio de 2011 fue decepcionante, al limitarse a señalar la necesidad de realizar más estudios y de valorar tanto los riesgos como las oportunidades de estas políticas¹². El tema ni siquiera ha estado en la agenda de discusión de la reciente cumbre del G20 en México en verano de 2012. Es necesario un esfuerzo político mucho mayor para que en este asunto el derecho humano a la alimentación se priorice sobre los intereses comerciales particulares.

En relación a los **subsidios a la exportación agrícola**, tal es su efecto distorsionador sobre los mercados que desde el comienzo de la Ronda de Doha de la OMC se acordó eliminarlos definitivamente en el año 2013, como parte del acuerdo global de la Ronda. La UE se ha escudado en la falta de éste acuerdo para continuar dándole uso (fue reactivado en el año 2009 para ayudar a la industria láctea europea ante los bajos precios internacionales) a pesar de conocer el daño directo que esta medida provoca a los productores de los países en desarrollo. La CE en una Comunicación¹³ con la que se iniciaba el debate oficial sobre la reforma de la Política Agraria Común (PAC) guarda silencio en relación con el compromiso de poner fin a estos subsidios en 2013. El mantenimiento de este instrumento es políticamente muy significativo dado que con él, la UE soluciona un problema doméstico (bajos precios y exceso de producción) trasladándose directamente a un tercero, que habitualmente es un país empobrecido¹⁴.

Negociación de Tratados de Libre Comercio (TLC)

Los TLC que la UE negocia con países o regiones en desarrollo tienen un impacto dinámico y complejo sobre la seguridad alimentaria de éstos, que es difícil de cuantificar al depender de la casuística particular (cuál es la estructura social y económica del país, qué asuntos se incluyen en las negociaciones, cómo de intensa es la relación comercial previa entre la UE y dicho país, etc.). Aún reconociendo lo anterior, sí es posible destacar unas

¹¹ Varios autores. *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses. Policy Report including contributions by FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, the World Bank, the WTO, IFPRI and the UN HLTF*. Junio 2011.

¹² Ministros de agricultura del G20. Ministerial Declaration: Action Plan on Food Price Volatility and Agriculture. Junio 2011. París.

¹³ Comisión Europea. *La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario*. COM (2010) 672 final. Noviembre de 2010. Bruselas.

¹⁴ En relación con la reforma de la PAC, salvo la cuestión de los programas de subsidios a la exportación, no hay ningún asunto en las negociaciones que sea especialmente relevante desde el punto de vista de la seguridad alimentaria ya que los tipos más distorsionantes de ayudas ya han sido reformados. Este artículo volverá a analizar la reforma de la PAC al analizar el reto de la gestión y uso de los recursos naturales escasos. Para más información sobre el impacto de la PAC en el desarrollo ver: Alan Matthews (2011), *Developing country impacts of the next CAP reform*. Dublín. <http://capreform.eu/developing-country-impacts-of-the-next-cap-reform/>

directrices mínimas que la UE debería seguir (y España como Estado Miembro exigir) para hacer honor a sus compromisos legales y políticos adquiridos en materia de desarrollo y coherencia de políticas:

- Garantizar que la evaluación de impacto que se realiza sobre los TLC de la UE sea imparcial y rigurosa e incluya todos los aspectos relevantes para el país o región, incluyendo el impacto sobre su seguridad alimentaria, su empleo y sus procesos de integración regional si los hubiera. Este análisis debe hacerse antes y durante la implementación del acuerdo, de forma que la UE sólo negociará posiciones compatibles con sus compromisos en materia de desarrollo y modulará el grado y ritmo de ejecución en función de la evidencia acerca sus impactos en el país socio.
- Permitir la introducción de medidas de salvaguarda social en los acuerdos, con especial atención a las encaminadas a responder ante crisis alimentarias.
- Respetar al espacio político necesario para proteger a los sectores económicos clave (con especial atención a la agricultura) y para gestionar adecuadamente recursos naturales esenciales (tales como el agua y la tierra) no insistiendo en una acelerada liberalización de los mismos.
- Acompañar estos acuerdos con compromisos de ayuda financiera suficiente que permitan apoyar y revitalizar el sector agrícola y la producción local de alimentos.
- Ofrecer la máxima flexibilidad para que los países que no quieran acordar un nuevo tratado comercial con la UE queden en las mejores condiciones posibles, especialmente cuando esté en juego un proceso de integración regional o pueda haber un sector económico concreto que pueda salir claramente perjudicado. La reforma del Sistema General de Preferencias (GSP) y el GSP-plus en 2014 es el momento adecuados para materializar este compromiso¹⁵.

2.2 ¿Qué puede hacer el comercio internacional para mejorar la accesibilidad y escasez del agua, la tierra y la energía?

Los humanos estamos haciendo un uso de los recursos naturales que se acerca mucho a los límites máximos que la Tierra puede sostener. Y esto ocurre mientras una alta proporción de la Humanidad aún no hace apenas uso de estos recursos. Así, por ejemplo, aún hay 1400 millones de personas sin acceso a electricidad¹⁶ y más de 1100 millones sin acceso a agua potable¹⁷. Algunas de las muchas causas que hay detrás de esta alarmante situación están relacionadas con el sistema comercial internacional.

Inversión de empresas españolas en el extranjero

Las empresas transnacionales, españolas incluidas, tienen un enorme impacto en la forma en la que recursos como el agua, la tierra o la energía son gestionados y explotados en

¹⁵ Para una discusión en profundidad acerca de este proceso de reforma ver: Trade Negotiations Inside. Número 5, Volumen 10. Julio-Agosto 2011. http://ictsd.org/downloads/tni/tni_en_10-5.pdf

¹⁶ Agencia Internacional de la Energía (2010), *World Energy Outlook 2010*. Paris.

¹⁷ Estadísticas del Banco Mundial (<http://water.worldbank.org/water/topics/water-supply>).

todo el mundo y tienen una importante presencia en sectores de países en desarrollo relacionados con estos recursos: agricultura, suministro energético, industrias extractivas, agua y saneamiento, etc. Una de las formas más efectivas con las que España puede contribuir a un uso responsable, justo y sostenible de los recursos naturales en el mundo es influyendo y controlando el modo en el que empresas españolas invierten más allá de nuestras fronteras. Este control es, además, un imperativo legal bajo los compromisos españoles en materia de derechos humanos, reforzados con la aprobación en 2011 de los **“Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos” de NN.UU**¹⁸. Este nuevo marco normativo está ideado para ayudar a los estados a **controlar y promover el respeto de los DD.HH en sus relaciones con las empresas** y les debe servir de guía en la difícil tarea de “traducir” sus obligaciones en materia de DD.HH a la realidad práctica y cotidiana de las relaciones Estado-empresas.

Los principales instrumentos comerciales con los que España cuenta para conseguir una inversión española promotora de desarrollo son:

- Los Tratados Bilaterales de Inversión (BIT).
- Los programas de apoyo a la internacionalización de las empresas españolas.

A. Tratados Bilaterales de Inversión (BIT)

La principal herramienta comercial con la que España promueve y defiende las inversiones españolas en el extranjero son los BIT. España tiene actualmente en vigor 76 BIT (todos ellos de contenido muy similar), de los que 30 son con países de renta media o baja. La perspectiva desde la que estos acuerdos fomentan y protegen recíprocamente las inversiones entre los Estados es muy particular: protegen al inversor frente a (casi) cualquier vicisitud, por encima de consideraciones sociales, medioambientales, económicas o de derechos humanos del país en el que se invierte. El anexo C ofrece una breve descripción de las características que hacen de estos tratados un instrumento comercial marcadamente sesgado en favor del inversor¹⁹.

Varias Instituciones internacionales (Naciones Unidas, Comisión Europea, Parlamento Europeo), expertos académicos y organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo han alertado del riesgo que los BIT suponen para la adecuada protección de objetivos de interés público y para la promoción del desarrollo sostenible²⁰. Nadie cuestiona la

¹⁸ Para más información ver: <http://www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home>. (Visitado por última vez en julio de 2012).

¹⁹ Para un completo análisis acerca de los BIT y sus impactos en el desarrollo sostenible ver: Pérez, J., M. Gistelinck y D. Karbala (2011), *Sleeping Lions. Tratados Internacionales de inversión, conflictos Estado-inversor y acceso a alimentos, tierra y agua*. Oxfam. Mayo 2011. Oxford y Madrid. Disponible en: <http://www.oxfam.org/es/crece/policy/sleeping-lions>. Y: Luke Eric Peterson (2009), *Derechos humanos y tratados bilaterales de inversión: panorama del papel de la legislación de derechos humanos en el arbitraje entre inversores y Estados*. Derechos y Democracia. Quebec. <http://www.dd-rd.ca/site/PDF/publications/globalization/HIRA-volume3-SPAN.pdf>

²⁰ **Comisión Europea** (2010) *Towards a comprehensive European international investment policy*. Bruselas. **Dirección General de Comercio de la Comisión Europea** (2011), *Discussion Paper on the main building blocks of standards for EU agreements on investment*. Pp 4-5. Bruselas. **Parlamento Europeo** (2011): Resolución sobre la futura política europea en materia de inversiones extranjeras (2010/2203 (INI)). 6 de abril. **Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)** (2012), *Acuerdos Internacionales*

seguridad jurídica que los inversores necesitan para invertir, pero sí el hecho de que los BIT hayan llevado esta protección demasiado lejos.

La UE está en estos momentos inmersa en el proceso de transferencia de la competencia sobre inversión extranjera de las manos de los Estados miembros (EE.MM) a las de las instituciones comunitarias, lo cual abre una oportunidad histórica de revisar el modelo vigente que apenas ha cambiado en las últimas décadas. Hasta ahora, la postura común de los EE.MM. expresada recientemente por boca del Consejo Europeo, ha hecho caso omiso a las llamadas de la Comisión y el Parlamento Europeo de seguir el ejemplo de países como EE.UU o Australia, que han apostado recientemente por un modelo de política inversora algo más transparente, más sensible con el desarrollo sostenible y más equilibrado en cuanto a derechos y obligaciones de los inversores extranjeros²¹.

España debe aprovechar esta oportunidad, revisar su política de inversión extranjera a la luz de la experiencia de otros países socios y de nuestros compromisos en materia de desarrollo y DDHH y apoyar en la UE una reforma de los BIT que incluya:

- Una **mayor transparencia en el sistema de resolución de conflictos Estado-empresa ante tribunales internacionales de arbitraje**, que permita conocer la información básica del proceso y de la resolución y que permita la participación de terceras partes interesadas. Dada la relevancia pública de las materias en litigio y de las importantes cantidades de dinero público que suelen estar en juego, el actual nivel de secretismo es injustificable. No todos los tribunales internacionales de arbitraje son igualmente opacos y España debe apostar por aquellos que mejor garanticen el respeto a la transparencia y la participación en el proceso²².
- Una definición clara y equilibrada de las **disposiciones de protección al inversor**, especialmente las referidas a “expropiación”, “trato justo y equitativo” y “protección y seguridad plena”, que reduzca la discrecionalidad con la que actualmente interpretan los árbitros los tratados. Del mismo modo, se debe reconocer explícitamente la necesidad de interpretar los tratados de acuerdo con el resto de obligaciones asumidas por los Estados (especialmente en materia de DDHH) y contener medidas de salvaguarda que permitan al Estado gobernar cuando así lo requiera la defensa de cualquier interés público superior, sin riesgo de ser demandado y tener que indemnizar al inversor por ello.

e Inversiones. <http://archive.unctad.org/Templates/StartPage.asp?intlItemID=2310&lang=3>. AA.VV, *Public Statement on the International Investment Regime* realizado por 48 académicos el 31 de agosto de 2010. Disponible en: www.osgoode.yorku.ca/public_statement/.

²¹ El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR) y el Tratado de Libre Comercio entre Perú y EE.UU. cuentan con unas disposiciones de transparencia bastante amplias en lo que se refiere al arbitraje inversor-estado. Por su parte, Australia ha renunciado a “incluir cláusulas que limiten la capacidad de los gobiernos de legislar en material social, económica o medioambiental, en circunstancias en las que estas leyes no supongan discriminación alguna entre empresas nacionales y extranjeras”.

²² De los tribunales internacionales de arbitraje más comúnmente usados para resolución de conflictos inversor-Estado en el marco de los BIT el que ofrece menores garantías en cuanto a transparencia y a apertura de terceras partes interesadas es el de la CCI (Cámara de Comercio Internacional). Las normas de la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL) van a ser revisadas en breve y se espera que apuesten por un modelo más abierto y participativo. Por último, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (ICSID) publica una lista completa de los casos bajo sus auspicios, aunque aún no permite la participación de terceras partes.

- La garantía de que las partes potencialmente afectadas por la actuación de un inversor español en el extranjero contarán con **instrumentos efectivos de defensa y reparación** en caso de que el inversor incumpla sus compromisos o vulnere sus derechos.
- De forma preventiva, **inculcar desde el Gobierno español un uso responsable por parte de empresas españolas de los instrumentos legales que los BIT ponen a su disposición**, absteniéndose de apoyar diplomática ni políticamente a las empresas cuando decidan hacer un uso abusivo o irresponsable de los mismos.

España debe apoyar un cambio en esta dirección no sólo porque es lo correcto y lo coherente con nuestros compromisos internacionales, sino además porque es la estrategia más acertada para los intereses particulares de nuestro país. Y esto por varias razones:

- La inversión extranjera entre España y los países en desarrollo ha sido hasta ahora prácticamente unidireccional (de la primera hacia los segundos), siendo los BIT instrumentos comerciales “ofensivos” de España. Sin embargo, la CE ha advertido a los EE.MM de que la balanza de inversión con los países emergentes se está reequilibrando²³. Cuando ello ocurra, las disposiciones recíprocas de los BIT en defensa de los inversores extranjeros pueden empezar a aplicarse en contra del espacio político español y de nuestros intereses domésticos, tal y como les ha ocurrido a los países en desarrollo en las últimas décadas. España ya ha sufrido en el pasado demandas en contra por parte de inversores extranjeros y ha sido obligada a pagar millonarias indemnizaciones²⁴.
- La promoción de un “modelo español” de inversión extranjera basado en la responsabilidad y el compromiso social y medioambiental en el país en el que invierte puede otorgar a las empresas españolas una nueva ventaja comparativa, mejorar su habilidad para gestionar los riesgos inherentes a invertir en países en desarrollo y facilitar futuras oportunidades de negocio en dichos países. Recientes evidencias demuestran la pertinencia de este enfoque: en Europa la crisis está afectando en menor medida a las llamadas “inversiones socialmente responsables” que a los fondos de inversión convencionales²⁵.

B. Políticas de Apoyo a la Internacionalización de las Empresas Españolas

La Administración española pone a disposición de las empresas españolas una variedad de instrumentos públicos diseñados para fomentar y facilitar su presencia en mercados extranjeros. Estos instrumentos se distinguen entre sí por el tipo de ayuda que ofrecen

²³ Ver: Comisión Europea (2011), *Discussion Paper on the main building blocks of standards for EU agreements on investment*. Dirección General de Comercio. Marzo 2011. Pp 4-5.

²⁴ En enero de 2000 se resolvió el caso “Emilio Agustín Mafezzini c. Reino de España” (Caso CIADI No. ARB 97/7) en contra de España. En la actualidad España ha sido demandada por un grupo inversor extranjeros ante un tribunal de arbitraje internacional por vulneración del Tratado sobre la Carta de la Energía en relación al cambio de legislación sobre energía fotovoltaica aprobado por España en 2010 (Real Decreto 1565/2010 y del Real Decreto-Ley 14/2010).

²⁵ ESADE (2011), *Observatorio 2011 de la Inversión Socialmente Responsable*. Madrid. Diciembre 2011.

(financiera, de “diplomacia empresarial”, informativa...), por las condiciones en las que se ofrecen (subvención, en condiciones de mercado...) y por el principal objetivo que persiguen. En relación al objetivo perseguido los hay orientados principalmente a facilitar la internacionalización de la empresa española (ICEX, FIEM, diversas líneas del ICO, CESCE...); a impulsar proyectos que beneficien el desarrollo del país receptor al tiempo que promuevan el “interés español” (COFIDES); o directamente a apoyar los objetivos de desarrollo del país socio (FONPRODE).

España destina cuantiosos recursos públicos a estas herramientas y tiene la responsabilidad de garantizar, al menos, que en su ejecución ninguno de los proyectos empresariales respaldados tiene repercusiones negativas sobre el desarrollo del país receptor y que, en la medida de lo posible, impulsen procesos generadores de desarrollo. Los principios de NN.UU sobre “Empresa y Derechos Humanos” reservan un principio específico para esta materia entendiéndose que el Estado, en su calidad de financiador, está en una situación más que favorable para alentar y exigir a la empresa que recibe su apoyo la debida diligencia en materia de derechos humanos. Según el citado principio: “los Estados deben adoptar medidas adicionales de protección contra las violaciones de DD.HH cometidas por empresas que reciban importantes apoyos y servicios por parte de organismos estatales, como los organismos oficiales de crédito a la exportación”.

La Administración española ha incorporado en los últimos años medidas en relación al “impacto social” de los proyectos financiados²⁶. Del análisis de los requisitos formales de elegibilidad (medioambientales, sociales, fiscales...) se desprende que son insuficientes para poder garantizar la debida diligencia en materia de desarrollo y derechos humanos de los proyectos financiados y para detectar proyectos con riesgos de desencadenar efectos sociales negativos en los países de destino.

Recientes investigaciones relacionadas con el fenómeno del “acaparamiento de tierras” muestran que en ocasiones las empresas extranjeras involucradas han recibido financiación pública de sus países de origen o de instituciones internacionales de crédito.²⁷ Estas instituciones tienen herramientas formales de control, similares a las españolas, que fueron sin embargo incapaces de detectar el impacto posterior de las inversiones que estaban impulsando.

España se gasta al año más de mil millones de euros de fondos públicos en estos instrumentos²⁸ que influyen en el modelo de internacionalización de nuestras empresas y que, por tanto, repercuten tanto en la imagen pública de España en el exterior como en los procesos de desarrollo de los países de destino. Por ello es urgente que España:

²⁶ Por ejemplo, el Código de Financiación Responsable del FONPRODE http://www.aecid.es/galerias/que-hacemos/descargas/CODIGO_DE_FINANCIACION_RESPONSABLE_vf.pdf o la Metodología del COFIDES <http://www.cofides.es/6impacto.html>

²⁷ Acuerdos sobre transacciones de tierras en países en desarrollo que ponen en peligro a las comunidades más pobres, quienes pierden violentamente sus casas y sus medios de vida sin haber sido previamente consultados, sin posibilidades de compensación o sin medios que les permitan reclamar sus derechos. Para más información ver: Intermón Oxfam. Tierra y Poder: el creciente escándalo en torno a la nueva oleada de inversiones en tierras. Septiembre 2011.

²⁸ Ya sólo el presupuesto asignado en 2011 a FONPRODE y FIEM supera los 1.250 millones de euros (950 y 316 millones de euros respectivamente).

- Incorpore en los requisitos de elegibilidad de proyectos la obligación de garantizar la diligencia debida en materia de DDHH y desarrollo y vele por su efectivo cumplimiento. El Grupo de Trabajo y el Foro sobre Empresas Transnacionales y DD.HH de NN.UU, constituido en septiembre de 2011 con la presencia de algunas de las grandes empresas transnacionales, seguro proveerá importantes directrices en este sentido²⁹.
- Invierta en la formación y sensibilización del personal funcionario responsable de estos instrumentos sobre el interés y la obligación de incluir estas cláusulas en la normativa de los instrumentos que gestionan.
- Incorporar en el discurso político y en las iniciativas en las que se concrete la estrategia “Marca España” del Gobierno español la excelencia en la responsabilidad social y medioambiental como seña de identidad de las inversiones extranjeras de las empresas españolas y el potencial que ello puede tener para España y sus propios intereses empresariales.

Reforma de la Política Agraria Común (PAC)

Más allá de la influencia del Gobierno español en el comportamiento de las empresas españolas en el extranjero, hay otros ámbitos de política comercial que son relevantes para la gestión sostenible y responsable de los recursos naturales. En el debate sobre la reforma de la PAC “post-2013” está sobre la mesa el rol que estos fondos públicos europeos deben jugar en conseguir que la agricultura contribuya al objetivo declarado de la UE de luchar contra el cambio climático y fomentar la sostenibilidad ambiental.

Según una Comunicación de la CE de finales del 2010, “la agricultura desempeña un papel clave en la **producción de bienes públicos**, tales como el paisaje, la biodiversidad de las tierras agrícolas, la estabilidad del clima y la mayor capacidad de responder ante desastres naturales como inundaciones, sequías e incendios. Al mismo tiempo, muchas prácticas agrícolas ejercen presión sobre el medio ambiente, provocando el agotamiento del suelo, la escasez y contaminación del agua y la pérdida de biodiversidad”³⁰. Aunque desde 1990 la UE ha conseguido reducir las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la agricultura en un 20 por ciento, este sector económico aún representa entre un 17 y un 32 por ciento del total de emisiones de origen humano. Son necesarios por tanto más esfuerzos en este sector para cumplir con los objetivos de la UE sobre emisiones y clima, al mismo tiempo que se garantiza la prestación de esos bienes públicos asociados a la agricultura.

La CE ha acertado en el diagnóstico del reto y en reconocer la necesidad de subsidiar la prestación de estos bienes públicos que el mercado no es capaz de retribuir. Pero falla

²⁹ Para más información ver: <http://www.business-humanrights.org/Documents/UNWorkingGrouponbusinesshumanrights>

³⁰ Comisión Europea (2010), *La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario*. 18.11.2010. COM(2010) 672 final. Bruselas.

clamorosamente en la propuesta de soluciones³¹. Su apuesta por responder a este objetivo a través de los clásicos “pagos directos” de la PAC es errónea. Por desgracia es también la postura defendida por España en los últimos años.

La forma en la que la agricultura puede contribuir a proveer estos “bienes públicos” y el modo de compensar los costes extra que esto supone para los agricultores varía mucho de un sitio a otro de la Unión. Se necesita, por tanto, mucha flexibilidad para adaptar la PAC a estas particularidades y el mejor modo de ofrecer unas políticas tan específicas y flexibles no es a través de los tradicionales “pagos directos por hectárea” -Pilar 1 de la PAC- sean cuales sean las condiciones que se impongan, sino a través de los fondos de “desarrollo rural”- Pilar 2- que pueden calibrarse y orientarse mejor para retribuir las aportaciones reales y concretas de los agricultores a estos bienes públicos.

A pesar de ser caro, ineficiente e ineficaz, el lobby agrícola defiende que se sigan usando los subsidios generalizados del “Pilar 1” de la PAC para retribuir el cuidado del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático porque resulta lo más lucrativo y cómodo para ellos: se les seguirá pagando sin posibilidad de discernir con precisión quién ha hecho méritos para merecerlo y quién no. Los EE.MM también tienen sus razones para oponerse a la reforma: mientras que los instrumentos del Pilar 1 son íntegramente pagados por fondos de la UE, los del Pilar 2 exigen la co-financiación por parte de los EEMM.

España debe apostar por un uso eficiente, inteligente y justo de los recursos de la PAC. Esta decisión es tan impopular como necesaria. Requiere de valentía y sentido de la responsabilidad dados los intereses existentes a favor de dejar las cosas como están. Pero el actual modelo está destinando un 40% del presupuesto público de la UE a retribuir una renta agraria privada que no está ni justificada ni orientada a la consecución de ninguno de los objetivos públicos de la UE. Por ello, en los debates sobre la reforma de la PAC, España debe defender:

- Un liderazgo político firme para limitar progresivamente la PAC a retribuir a los agricultores por los bienes públicos que generen y que no son suficientemente compensados por el mercado.
- La definición de instrumentos mejor definidos y calibrados para responder a los objetivos propuestos. El Pilar 2 de la PAC es el mejor preparado para financiar instrumentos flexibles y variables, por lo que debería haber un gradual pero significativo trasvase de fondos del Pilar 1 a éste.
- La eliminación definitiva de los pagos ligados a la producción, al no tener justificación económica alguna desde la perspectiva de los objetivos declarados por la UE y causar distorsión en el mercado global en perjuicio de los productores de otras regiones. Los problemas de rentabilidad de la actividad agrícola en España requiere, más que subvenciones públicas, la regulación de las relaciones a lo largo de la cadena de valor que van desde el campo hasta el consumidor.

³¹ Para más información consultar: **Tangermann, Stefan**. Direct Payments in the CAP post 2013. Parlamento Europeo. Dirección General de Políticas Internas. 2011; **WWF** (2009), *Reforming the CAP: WWF Vision for Rural Europe 2014 and beyond*. Bruselas; y **Matthews, Alan** (2012), *Greening the CAP: the way forward*. Departamento de Económicas. Trinity College. Dublin.

- La vinculación de las ayudas, no al lucro cesante del agricultor por introducir determinada medida, sino al valor económico de los bienes y servicios ambientales generados y a los costes adicionales que ello conlleva.
- La investigación sobre medidas de mitigación de las emisiones de la agricultura que sean costo-efectivas y que acerquen a este sector al objetivo de una economía baja en carbono. No es descartable que además de medidas de mitigación de emisiones, las autoridades tengan que abordar el asunto de los hábitos de consumo, promoviendo una dieta menos intensiva en recursos.³²

2.3 ¿Qué puede hacer el comercio internacional por mejorar la gobernanza de las migraciones internacionales?

La mano de obra constituye uno de los principales factores de competitividad de muchos países en desarrollo en el mercado global y el que podría ofrecer a sus economías más oportunidades de progreso, al atraer inversiones extranjeras y generar empleo y divisas. Un aumento de la emigración desde países en desarrollo a desarrollados, equivalente a un 3 por ciento de la fuerza laboral mundial (aproximadamente 14 millones de personas) generaría unos beneficios de 356.000 millones de euros en menos de dos décadas, yendo tres cuartas partes a parar a manos del país emisor³³. Las remesas representan hoy para los países en desarrollo casi el doble del valor de la ayuda al desarrollo y constituyen su segunda fuerza de financiación externa, sólo detrás de la inversión extranjera directa³⁴.

En comparación con el resto de ámbitos comerciales, los acuerdos comerciales internacionales han avanzado poco en materia laboral y de movimiento de trabajadores. En el **contexto multilateral**, la **OMC** ni siquiera ha sido capaz de constituir un grupo de trabajo sobre la materia en los últimos años. En el **ámbito de las relaciones comerciales bilaterales** los países desarrollados (incluida la UE) han abordado esta cuestión desde un doble punto de vista:

1. *Asegurar unos mínimos estándares de protección de los derechos laborales entre las partes del acuerdo.*³⁵ En el **sistema de preferencias comerciales SGP-plus de la UE** uno de los requisitos que se imponen a los países en desarrollo para beneficiarse del trato preferente es la ratificación de convenios internacionales en materia laboral.

³² La producción de un kilo de carne de vacuno consume 12 veces más agua que un kilo de trigo; 20 veces más emisiones de CO₂; y 5 veces más tierra, además de 6 kg de cereales para alimentación animal. Ver más detalles sobre la huella ecológica de los diversos tipos de alimentos en: Intermón Oxfam, Cultivar un Futuro Mejor: Justicia Alimentaria en un Mundo con Recursos Limitados. Junio 2011. Página 15

³³ Ver: Banco Mundial (2005). Global Economic Prospects 2006.

³⁴ Global Commission on International Migrations (2005) citado en : Intermón Oxfam "Puertas al Mar". 2007.

³⁵ Habitualmente inspiradas en estándares y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo: (1) Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998; (2) Programa de Trabajo Decente de la OIT; (3) Resolución 2008/18 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas sobre la Promoción del Empleo Pleno y el Trabajo Decente para Todos.

Mientras que el fomento de estándares de protección de los derechos de los trabajadores es un fin deseable, en ocasiones estos requisitos han sido impuestos por los países desarrollados para encubrir políticas proteccionistas y evitar la competencia de terceros países con menores costes laborales. Para desterrar esta sospecha, estos requisitos siempre debieran ir precedidos de una negociación transparente con el país socio y acompañados de medidas de apoyo (capacitación, ayuda financiera, etc.) para facilitar su cumplimiento.

2. *Ofrecer mayor apertura y facilidades a la entrada y contratación de trabajadores altamente cualificados. El reciente “Acuerdo de Partenariado Económico” (EPA) entre la UE y el Caribe, por ejemplo, prevé una mayor apertura a la entrada de trabajadores caribeños a la UE pero se limita a sectores de “profesionales altamente cualificados” y a profesiones muy concretas (jefes de cocina, modelos y artistas) y se exigen tantos requisitos que su impacto real en el desarrollo de la región se estima escaso³⁶.*

Esta falta de ambición de la UE es una mala noticia para los emigrantes, sus países de origen y para la UE también. El Banco Mundial estima que la mayor parte de los beneficios para el desarrollo vendrían derivados del movimiento de trabajadores no cualificados (aumento de los niveles salariales, disminución del desempleo y del subempleo, incremento de las remesas y transferencia de tecnología y conocimientos), precisamente aquellos a los que la UE no facilita la entrada.

Si la UE estuviera dispuesta a ver la inmigración como una oportunidad y no como una amenaza, los acuerdos comerciales podrían ofrecerles un marco propicio para realizar una gestión inteligente, innovadora y mutuamente beneficiosa del fenómeno migratorio. Por ejemplo, cuando al problema migratorio clásico se le añaden variables nuevas, se abren oportunidades que antes no existían. En el marco de las negociaciones de contratos de nuestras empresas en el extranjero, ¿por qué no promueve el Gobierno español que se incluya en el pliego de oferta una cláusula relativa a la entrada preferencial a España de trabajadores del país o región donde tenga lugar la explotación? De este modo ganan todas las partes: la empresa española hace más atractiva su oferta empresarial, el país de origen genera una fuente de ingresos extra y amplía el mercado laboral para su población migrante y España aumenta la eficiencia en la contratación de trabajadores inmigrantes en origen, con la opción de cobrar el servicio prestado a la empresa.

En relación a las **remesas**, un porcentaje demasiado alto de éstas se queda en manos de intermediarios. Una mejor regulación de este sector en el país de emisión podría liberar más de un 3 por ciento del total del dinero enviado con un efecto multiplicador en el bienestar de la sociedad de destino, en términos de consumo, recaudación y ahorro.³⁷

³⁶ El artículo 83 del EPA entre la UE y CARIFORUM exige que para poder ser contratado como “proveedor de servicios” haya que tener: 1) Un contrato de servicio de cómo mucho un año y haber trabajado con esa empresa al menos un año; 2) Al menos tres años de experiencia profesional en el sector en el que se desea trabajar, un título universitario o titulación que demuestre conocimientos de un nivel equivalente, y aptitudes profesionales; 3) Estancia en Europa no superior a seis meses durante cualquier período de 12 meses.

³⁷ Según una estimación hecha por Intermón Oxfam en el año 2007 y presentada en su informe “Puertas al Mar”.

2.4 ¿Qué puede hacer el comercio internacional por la “financiación del desarrollo” y el deterioro de los servicios esenciales?

De las dos posibles fuentes de financiación de los países (recursos domésticos y recursos provenientes del exterior), esta sección se centra en la relación entre el comercio internacional y la generación de recursos domésticos. Sin necesidad de entrar a valorar la calidad de las políticas públicas de los países en desarrollo, el hecho de no contar con suficiente presupuesto público es una gran limitación que estos países afrontan a la hora de promover su desarrollo y reducir la pobreza y la desigualdad. Por tanto, las políticas españolas con impacto en la fiscalidad y los presupuestos públicos de los países en desarrollo también deben ser coherentes con las obligaciones de España en materia de desarrollo y derechos humanos.

Liberalización comercial

Debido a la estructura económica de muchos países en desarrollo (mucha economía informal, poca diversificación, falta de estructura administrativa para aprovechar el potencial recaudatorio del país...) los aranceles comerciales suelen ser una de sus fuentes de recursos propios más importantes y fiables³⁸. Por eso las exigencias de apertura comercial derivadas de los tratados comerciales son un tema tan sensible. Además, para economías aún inmaduras, es muy desaconsejable decidir de una vez y para siempre qué sectores proteger y cuáles liberalizar. Para los muchos países en desarrollo que están inmersos en procesos de integración regional esta problemática es aún mayor.

Todos estos problemas se están dando actualmente en las **negociaciones comerciales entre la UE y los países ACP (África, Caribe y Pacífico)**. La UE ha optado por la interpretación más rigurosa de la normativa de la OMC en relación al grado de apertura exigible y a los plazos de implementación, en lugar de hacer una lectura política de las mismas a la luz de sus compromisos en materia de desarrollo y DD.HH³⁹. El impacto que la pérdida de recursos públicos derivada de compromisos de apertura comercial puede tener en términos de inversión pública en servicios sociales básicos es muy preocupante: hasta el 50 por ciento del presupuesto en educación o el 100 por cien del de salud en algunos países del Oeste de África⁴⁰. Además, según cálculos del FMI, los países en desarrollo sólo son capaces de recuperar, de media, un 30 por ciento de los recursos que dejan de ingresar vía aranceles⁴¹.

³⁸ Según datos de Naciones Unidas, en el año 2000 los ingresos arancelarios representaban más del 30 por ciento de los ingresos públicos de los países PMA. Ver: Laird, S., Vanzetti, D. y Fernández de Córdoba, S. (2006), *Smoke and Mirrors: Making Sense of the WTO Industrial Trade Negotiations*. UNCTAD. Ginebra.

³⁹ Donde la normativa de la OMC exige para los Tratados de Libre Comercio la apertura recíproca de fronteras para la “práctica totalidad de bienes” en un “espacio de tiempo razonable” la UE ha interpretado para sus Acuerdos Comerciales con los ACP la eliminación de los aranceles a entre un 80 y un 90 por ciento de las importaciones de la UE en un periodo de tiempo de entre 0 y 25 años.

⁴⁰ Cálculos del autor en base a datos de EUROSTAT.

⁴¹ Baunsgaard, T. y Keen, M. (2005), *Trade Revenue and (or?) Trade Liberalization*, FMI Working Paper WP/05/112, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.

España debe exigir que la UE lleve a cabo evaluaciones de impacto previas para verificar las consecuencias de la aplicación de las medidas comerciales que propone y que establezca mecanismos para suspender el programa de apertura arancelaria si se constata que está provocando un determinado impacto negativo en el desarrollo del país socio.

Sistema internacional de tratados de inversión

El **sistema internacional de tratados de inversión** también representa un riesgo serio y concreto para la financiación de los países en desarrollo. En **primer lugar**, el sistema de resolución de disputas establecido en los BIT permite a los inversores extranjeros desafiar ante tribunales de arbitraje internacional cualquier medida del país en el que invierte y pedir ser indemnizado si considera que se han vulnerado sus derechos recogidos en el BIT. Las **indemnizaciones** suelen calcularse de forma extensiva (actualizando, por ejemplo, al momento presente todos los ingresos futuros que la empresa hubiera obtenido durante la vida de la inversión) y pueden alcanzar cifras multimillonarias. Cuatro de las diez últimas indemnizaciones solicitadas por empresas españolas en disputas con países en desarrollo han superado el 1% del PIB de dicho país, superando tres de ellas el 1.5%⁴². Ya se ha comentado anteriormente la falta de transparencia, neutralidad y equidad con la que se llevan a cabo estos procesos de arbitraje. Además, el coste para un país de defender sus intereses ante el tribunal internacional de arbitraje a lo largo de todo el proceso puede llegar a ser tan alto como su presupuesto anual en Justicia, lo que sin duda disuade de plantar resistencia a la reclamación del inversor.

En **segundo lugar**, algunos BIT establecen la prohibición de que los Estados pongan obstáculos a la **libre repatriación de los beneficios** de los inversores extranjeros en su territorio. El BIT España-Marruecos establece expresamente que los beneficios y dividendos obtenidos por las empresas españolas en Marruecos podrán ser transferidos a España libres de impuestos. Con ello, estarían renunciando, por ejemplo, a establecer medidas para incentivar la reinversión de estos beneficios en el país. Aunque cada país es libre de aceptar las condiciones que mejor considere, la UE debería abstenerse de incluir esta provisión en sus BIT y limitarse a asegurar que las empresas europeas reciben un trato justo y equitativo.

En **tercer lugar** este sistema internacional de tratados de inversión también coarta su **libertad de implementar políticas públicas** (industriales, de fomento de empleo, etc.) no sólo por el temor a ser demandado, sino también porque muchos BIT incluyen expresamente prohibiciones a los estados parte. Un ejemplo de esto es la **prohibición de introducir “requisitos de desempeño” a los inversores** (orientados a fomentar sinergias positivas a lo largo de la cadena de producción, a promover la transferencia de tecnología, a crear empleos locales dignos, a suministrarse con materiales nacionales, a mejorar la sostenibilidad del medio ambiente...). Todo ello afecta a su capacidad de generar recursos propios.

⁴² Nos estamos refiriendo a los casos: Iberdrola Energía, S.A. v. Republic of Guatemala (ICSID Case No. ARB/09/5); Aguas Cordobesas S.A., Suez y Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. v. República de Argentina (abril 2003); Telefónica S.A. v. República de Argentina (ICSID Case No. ARB/03/20) y Abengoa, S.A. y COFIDES, S.A. v. United Mexican States (ICSID Case No. ARB(AF)/09/2).

Barreras no arancelarias a la exportación

A pesar del acceso preferencial al mercado de la UE que muchos países en desarrollo disfrutaban desde hace años, sus **exportaciones** no han aumentado al ritmo esperado. Esto se debe a que las principales **barreras** que los productos de los países en desarrollo se encuentran hoy en día para alcanzar los mercados mundiales son las no **arancelarias**: requisitos técnicos o sanitarios del país importador; “reglas de origen” muy estrictas; falta de infraestructuras domésticas de transporte y almacenamiento, etc. La iniciativa “Ayuda para el Comercio” de la OMC está específicamente pensada para dotar a los países en desarrollo de las capacidades para solventar dichos obstáculos⁴³. La UE es el principal donante del mundo a este instrumento. Tanto la UE como España deben continuar con dicho apoyo, asegurando que los fondos comprometidos no van en perjuicio de otras partidas de la AOD y que esta ayuda no se emplea como moneda de cambio para conseguir concesiones de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales.

2.5 ¿Qué puede hacer el comercio internacional por los estados frágiles y las crisis olvidadas?

Los llamados “**estados frágiles**” se caracterizan por estar inmersos en círculos viciosos de altas tasas de pobreza y violencia combinadas con una gobernabilidad débil, inefectiva y poco representativa. En 2011⁴⁴ casi un cuarto de la humanidad vivía en estas áreas, que son donde la concentración de pobreza extrema está aumentando más rápido (entre 2005 y 2010 estos países han doblado su peso en la proporción de la población mundial que vive con menos de 1.25\$ al día, hasta alcanzar el 40.8%⁴⁵). Por otro lado, hay **países cuyas crisis no logran captar la atención** de la comunidad internacional, siendo prácticamente abandonados a su suerte. Tanto unos como otros se beneficiarían especialmente de un sistema comercial global más justo. Por ejemplo, para aquellos que son ricos en recursos naturales, un modelo de inversión extranjera más responsable y transparente, como el propuesto en este artículo, facilitaría el control y la rendición pública de cuentas sobre la gestión de dichos recursos y, a la larga, un retorno económico y social mayor para el conjunto de la población.

Dadas las características de estos países, hay dos ámbitos comerciales en los que la adopción de medidas por parte de la comunidad internacional contribuirían más a establecer los cimientos de su desarrollo y progresiva estabilización.

Preferencias comerciales a estados frágiles y en situaciones de emergencia.

⁴³ Para más información ver: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/devel_s/a4t_s/aid4trade_s.htm

⁴⁴ Banco Mundial (2011) Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo. Panorama General. P.1. Washington.

http://wdr2011.worldbank.org/sites/default/files/WDR2011_Overview.pdf.

⁴⁵ Brookings Institution (2011) *Two Trends in Global Poverty*, 17 May 2011: http://www.brookings.edu/opinions/2011/0517_global_poverty_trends_chandy.aspx

En situaciones excepcionales, la **OMC** permite dispensar a sus estados miembros del cumplimiento de alguna de sus obligaciones comerciales. La UE hizo uso de esta posibilidad al solicitar a finales del 2010 permiso para ofrecer preferencias comerciales unilaterales a Pakistán por un periodo de dos años como compensación por las terribles pérdidas que este país sufrió debido a las inundaciones que dejaron un 20% de su superficie anegada y afectaron a 20 millones de personas⁴⁶ y con las que se esperaba aumentar las exportaciones de este país a la UE por un valor de 100M de euros al año.

Estas iniciativas son, en general, positivas pero el “diablo está en el detalle”. ¿Cómo y quién decide a qué países ofrecer estas preferencias y con qué motivaciones? ¿Qué productos incluir en las preferencias comerciales para tener un mayor impacto social y económico en dicho país, afectando lo mínimo a terceros países? Para asegurar que estas medidas persiguen los objetivos declarados es necesario que sean adoptadas en coherencia con los compromisos adquiridos en materia de desarrollo y derechos humanos, en coordinación con el país afectado y con la participación de todos los órganos pertinentes. En la fijación de la posición española, ello exigiría la coordinación entre, al menos, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y sus contrapartes en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

El sistema multilateral de comercio ya dispone de herramientas formales para otorgar preferencias comerciales a países en situaciones desventajosas, denominadas “**Sistema General de Preferencias**” (**SGP**) y que muchos países desarrollados y emergentes ya ofrecen. En el caso de la UE, el 4% de sus importaciones se realizan bajo este marco preferencial.⁴⁷ La UE se encuentra negociando un nuevo modelo de SGP que entrará en vigor a principios de 2014. La UE emplea la renta per cápita del país como “criterio objetivo de entrada” a su SGP y unos “**criterios de vulnerabilidad**” para acceder al sistema cualificado de preferencias (SGP plus). Estos criterios están actualmente basados únicamente en criterios económicos, como el tamaño y diversificación de su economía. Es imperativo que la UE incorpore nuevos criterios de vulnerabilidad (social, climática, alimentaria, etc.) que permitan incorporar en el sistema cualificado de preferencias a los estados frágiles y olvidados.

Comercio internacional de armas

Una última cuestión comercial de enorme trascendencia para este colectivo de países es el **comercio internacional de armas**. A nivel doméstico, España cuenta con una ley del año 2007 (ley 53/2007 de 28 de diciembre) que ha permitido aumentar el control y la transparencia en la información sobre las ventas de las empresas españolas a terceros países. Lamentablemente su imperfecta aplicación aún permite operaciones comerciales

⁴⁶ Para más información sobre este caso, se puede consultar la propuesta formal de la Comisión Europea ante la OMC el 18 de noviembre de 2010 en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_147026.pdf

⁴⁷ Actualmente 176 países en desarrollo se benefician del SGP “estándar”. La UE también ofrece un SGP “cualificado” o “SGP plus” del que se pueden beneficiar países en situación de especial vulnerabilidad que hayan ratificado una serie de convenios internacionales en materia de derechos humanos y laborales. Finalmente, la UE ofrece al conjunto de Países Menos Adelantados el esquema “Todo Menos Armas”.

inaceptables desde la perspectiva de la defensa de los derechos humanos⁴⁸. Sin embargo, será en las negociaciones del **Tratado Internacional sobre Comercio de Armas (TCA)** en el verano de 2012 donde se tomen las decisiones más relevantes sobre esta materia. España debe apoyar que este tratado sea un instrumento efectivo de control (con mecanismos de vigilancia y sanción), que abarque todo tipo de armas (incluyendo munición y armas ligeras y pequeñas) y que incluya en el corazón del tratado las implicaciones del comercio de armas sobre el desarrollo⁴⁹.

⁴⁸ Para más información, ver el análisis que Jesús Nuñez del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) ha realizado para el CIECODE en octubre de 2011: “España, la construcción de la paz y los retos del desarrollo”, que se puede consultar en: www.unmundosalvadorsoler.org/ciecode

⁴⁹ Para más información ver el informe de Amnistía Internacional (2011), *Arms For Repression: will they be covered by an Arms Trade Treaty?*. Junio 2011; y Oxfam (2012), *Detalles Mortales de Necesidad: La importancia de criterios completos y jurídicamente vinculantes para la transferencia de armas*. Mayo 2012.

3. Conclusiones

La respuesta a los grandes retos globales del desarrollo requieren de una combinación de adecuadas políticas públicas y privadas a nivel local, nacional, regional y global que exceden el terreno de lo comercial. Sin embargo, las normas que rigen las relaciones comerciales internacionales tienen un enorme potencial de influencia sobre estos retos hasta el punto de que, en muchos ámbitos, una política comercial adecuada es un requisito necesario para darles una respuesta efectiva y eficiente. Sirva de ejemplo la explicación que este artículo da sobre el rol que la regulación comercial tiene en la respuesta de la comunidad internacional ante las situaciones de riesgo de inseguridad alimentaria.

En la posición de España en las negociaciones comerciales internacionales, los “intereses generales de España” se equiparan directamente a una concepción limitada de los intereses inmediatos de las empresas españolas, de la que quedan fuera consideraciones más estratégicas y de largo plazo, como la promoción de bienes públicos globales. Como se ha visto en este informe, España no cumple con sus compromisos adquiridos en materia de comercio y desarrollo, según los cuales la política comercial debería respetar y promover los objetivos de desarrollo sostenible y de lucha contra la pobreza de los países socios. La política española de comercio internacional se ha mantenido inalterada, impermeable y al margen de los avances que el estado español ha hecho en sus compromisos a favor de los DD.HH, el desarrollo sostenible y contra la pobreza. La Administración española no ha asumido que de dichos compromisos se derivan obligaciones e implicaciones políticas reales. En el seno de la UE, España se ha alineado con los EE.MM. que defienden posturas comerciales menos flexibles y más “ofensivas”.

El correcto cumplimiento de sus compromisos en materia de comercio y desarrollo exigiría, además de voluntad política, dotar a la Administración de capacidades, procedimientos y recursos para definir posicionamientos y desarrollar estrategias coherentes en los diferentes foros donde los ámbitos comerciales y de desarrollo se cruzan. La Administración española actual, y todas las anteriores, no sólo carece de voluntad política, sino que tampoco cuenta con los mecanismos necesarios para conocer las implicaciones que su política comercial tiene en los países socios y el coste de oportunidad político y económico de la política comercial que defiende.

Este artículo ha mostrado que, más allá de consideraciones morales, el “ciudadano medio” de los países desarrollados se beneficiaría más de un sistema comercial global más justo, sostenible y equilibrado que del actual régimen comercial, del que sólo una pequeña parte de la población obtiene riqueza, recursos y privilegios.

Anexos

Anexo A: Compromisos adquiridos por España en materia de comercio internacional y desarrollo y nivel de cumplimiento.

A nivel doméstico, España está obligada desde 1998 por la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo a que todas las políticas que apliquen las administraciones públicas en el marco de sus respectivas competencias y que puedan afectar a los países en vías de desarrollo estén informadas por los principios y objetivos señalados en dicha ley⁵⁰. Sin la misma relevancia legal pero de similar relevancia política es el compromiso adquirido unánimemente por los partidos políticos en el Pacto de Estado Contra la Pobreza de 2007 de promover una mayor coherencia política, especialmente en las negociaciones comerciales y agrícolas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de la Unión Europea (UE). Los principales documentos estratégicos de la política de desarrollo española de los últimos años (tales como los dos últimos Planes Directores de la Cooperación Española 2005-2008 y 2009-2012) repiten explícitamente este compromiso.

A nivel internacional, el compromiso más relevante es el que en el marco de la UE (Tratado de Lisboa⁵¹, 2009) eleva al máximo nivel comunitario el reconocimiento del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza como objetivos obligados de la acción exterior de la UE y la persecución de tales objetivos a través no sólo de su política de desarrollo sino de todas aquellas otras políticas con relevancia exterior. Al estar la competencia de la política agrícola y comercial exterior de los Estados Miembros en manos de la UE, este reconocimiento es muy importante. En 2007 la UE puso en marcha un procedimiento para evaluar la coherencia de sus principales políticas con respecto a sus compromisos en materia de desarrollo, pero lamentablemente en 2009 decidió excluir el comercio internacional y las políticas agrícolas de la lista de políticas evaluadas, lo cual devalúa en gran medida la iniciativa⁵².

Del sistema jurídico internacional de Derechos Humanos (DDHH), del que España es parte desde 1977, también se derivan múltiples compromisos vinculantes que tienen implicaciones directas en el ámbito de las relaciones comerciales internacionales. De

⁵⁰ La ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo tiene entre sus principios la “promoción de un crecimiento económico duradera y sostenible de los países socios” y entre sus objetivos la “contribución a un mayor equilibrio en las relaciones políticas, estratégicas, económicas y comerciales” desde “la coherencia con los principios y objetivos de la cooperación”.

⁵¹ Artículo 21.2.d: “La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza”; artículo 21.3: “La Unión respetará los principios y perseguirá los objetivos mencionados en los apartados 1 y 2 al formular y llevar a cabo su acción exterior [...] así como los aspectos exteriores de sus demás políticas”; y artículo 208: “[...] La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo”.

⁵² Iniciativa por la coherencia de las políticas de desarrollo (Policy Coherence for Development) http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/policy-coherence/index_en.htm

especial relevancia son:

- El Marco “Proteger, Respetar y Remediar para las Empresas y los Derechos Humanos” de Naciones Unidas (NNUU) y su desarrollo en principios rectores, ambos aprobados por unanimidad en el Consejo de DDHH de NNUU en 2008 y 2011, respectivamente⁵³. Estos instrumentos muestran las implicaciones prácticas de la aplicación de los DDHH a las relaciones entre Estados y empresas transnacionales y establecen un común denominador global sobre el que basar medidas concretas en el futuro. Este marco es muy relevante dado que muchas empresas transnacionales, entre ellas las españolas, operan en sectores vinculados con ámbitos protegidos por los derechos humanos, como por ejemplo la agricultura y el agua en relación con los derechos humanos a la alimentación adecuada y el derecho humano al agua y al saneamiento⁵⁴. Estos principios estipulan, por ejemplo, que los Estados “deben asegurar que las leyes que rigen las actividades de las empresas no restrinjan sino que propicien el respeto de los DDHH por las empresas” (principio 3. B); o que “deben mantener un marco normativo nacional adecuado para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones de DDHH cuando concluyan acuerdos políticos sobre actividades empresariales con otros Estados, por ejemplo a través de tratados de inversión” (principio 9).
- En 2008 el Gobierno español aprobó el Plan Nacional de Derechos Humanos, con el objetivo de avanzar de forma coordinada y sistemática en la garantía de los derechos humanos y de reforzar, a través de compromisos políticos, los medios para protegerlos. Aunque al Plan le falta concreción en muchas de las medidas propuestas, tiene el potencial de convertirse en un instrumento útil para evaluar y dar seguimiento al grado de ejecución de los compromisos de España en materia de DDHH. En la actualidad se está a la espera de que el nuevo Gobierno elabore el próximo Plan Nacional de Derechos Humanos.

En las **negociaciones comerciales regionales y multilaterales**, España también ha aceptado mandatos negociadores que incluyen compromisos pro-desarrollo. Así, la actual Ronda de negociaciones de la OMC se lanzó en 2001 con una agenda denominada “Programa de Doha para el Desarrollo” que aglutinó a la comunidad internacional en torno al compromiso de poner, no el acceso a mercados, sino las necesidades de los países en desarrollo en el centro de las negociaciones.

Por otro lado, las negociaciones de los Acuerdos de Partenariado Económico (EPA, por sus siglas en inglés) entre la UE y los países ACP (África, Caribe y Pacífico) se desarrollan en el

⁵³ Para más información ver: <http://www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home> (Visitado por última vez en julio de 2012).

⁵⁴ El derecho a la alimentación adecuada se reconoce en instrumentos concretos, como la Convención sobre los derechos del niño (apartado c) del párrafo 2 del artículo 24 y párrafo 3 del artículo 27; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (párrafo 2 del artículo 12) y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (apartado f) del artículo 25 y párrafo 1 del artículo 28). A un nivel más general, aparece en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948 y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado el 16 de diciembre de 1966. Desde 1996 se trabaja en varias iniciativas para dar a este derecho un contenido más concreto y operativo.

El derecho humano al agua y al saneamiento fue reconocido oficialmente por la AG de NNUU en Julio de 2010 (Resolución A/RES/64/292) y confirmado por el Consejo de DDHH de NNUU (Resolución A/HRC/RES/15/9) como derecho legalmente vinculante para los Estados en septiembre de ese mismo año.

marco del Partenariado Político UE-ACP de Cotonú, que establece que “la cooperación comercial entre las partes respetará las opciones políticas y las prioridades de desarrollo de los países ACP y promoverá su desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza”, lo cual debe entenderse como un claro mandato negociador para la Comisión Europea y los EE.MM⁵⁵.

La política comercial española es muy distinta a lo estipulado por este conjunto de compromisos. Son múltiples los ejemplos concretos de este divorcio entre compromisos y realidad:

OMC: la parálisis durante más de diez años en las negociaciones de la Ronda de Doha se debe a que los grandes bloques comerciales, España incluida, han priorizado la “apertura de mercados” frente al mantenimiento de un “bien público global” (como es un sistema ordenado y equilibrado de comercio internacional) y a la promesa de hacer de ésta una “Ronda del Desarrollo”. La OMC es un foro multilateral clave para dar respuesta a muchos de los principales retos globales actuales (crisis alimentarias, gestión sostenible de recursos, cambio climático, migraciones...) y no es comprensible que esté paralizada por la negociación de una agenda que ya antes de aprobarse, está desactualizada (un tema tan relevante como el cambio climático no está incluido en la agenda de la Ronda, por ejemplo). El problema de la Ronda de Doha no es de carácter técnico sino de falta de liderazgo y visión política global. España, desde su papel de estado miembro de la OMC y de la UE debería contribuir a poner cordura en este proceso y a la OMC al servicio de un sistema de relaciones internacionales más justo y sostenible.

En las **negociaciones de los Tratados de Libre Comercio (TLC) de la UE**, España es de los EEMM que más apoyan que la CE adopte una estrategia intensiva de apertura de mercados de los países socios. En la negociación de los EPA, por ejemplo, esto se traduce en defender la ampliación de los acuerdos a sectores inicialmente no incluidos (los llamados OMC-plus⁵⁶) a pesar de la negativa de los países ACP y de las numerosas voces que alertan de los riesgos que una acelerada liberalización de sectores estratégicos puede suponer para el bienestar de estos países. También se ha opuesto a la flexibilización de la postura de la CE en las negociaciones hacia posiciones más pro desarrollo (a pesar de que países como Reino Unido, Dinamarca, Irlanda, Suecia, Finlandia y Holanda han buscado apoyo a lo largo de los últimos años para promover iniciativas en ese sentido).

En el actual debate sobre el futuro de la **Política Agraria Común (PAC)** para el próximo ejercicio presupuestario comunitario (2014-2020) España, atezada por la presión política que ejerce el lobby agrícola en nuestro país, es de los EEMM que más se opone a su profunda reforma. Se opone a pesar de que las evidencias indican que la actual PAC hace un uso ineficiente de cerca del 40 por ciento del presupuesto comunitario; de que es incapaz de incentivar la “competitividad real” de nuestros productores, de hacerles

⁵⁵ Ver artículos 34 a 38 del Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, Caribe y Pacífico y la Comunidad Europea. Cotonú. 23 de junio de 2000.

http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/03_01/pdf/cotonou_2006_en.pdf

⁵⁶ Se denominan “OMC plus” aquellos sectores económicos para los que la OMC aún no ha establecido regulación o aquellas propuestas de liberalización comercial que van más allá de lo regulado sobre determinada materia por la OMC. Los sectores más comúnmente referidos son: compras públicas, inversiones, servicios, propiedad intelectual, competencia y comercio electrónico.

responder a los retos ambientales y climáticos del s. XXI, de fomentar la vitalidad del medio rural y de eliminar los perjuicios ocasionados a los productores agrícolas de los países en desarrollo. El ejemplo más clamoroso de esto último es el mantenimiento de los subsidios a la exportación agrícola, bajo el pretexto de que serán eliminados como parte del, cada vez más improbable, acuerdo final en la Ronda de Doha de la OMC.

El Tratado de Lisboa transfirió a la UE la competencia sobre la defensa y promoción de la **inversión de los EEMM en el extranjero**. Esto abre una oportunidad para revisar el “modelo europeo” de Tratados Bilaterales de Inversión (BIT)⁵⁷. La mayoría de los BIT, incluidos los españoles, siguen un mismo modelo y responden a una misma lógica que apenas ha variado en las últimas décadas: defender los intereses del inversor por encima de casi cualquier otra consideración (social, económica, medioambiental...). Hoy son mayoritarias las voces (incluidas las de la CE, NNUU o la comunidad académica especializada en la materia) que piden una revisión del modelo para reequilibrar la defensa de los intereses de los inversores y de los países donde se invierte. Estas instituciones también defienden la necesidad de garantizar la transparencia en el sistema de resolución de conflictos, en el que se dirimen cuestiones de gran interés y trascendencia pública, pero que se mantiene deliberadamente oculto a la opinión pública. Fuentes consultadas por el autor, afirman que de nuevo España se encuentra entre las filas de los que más activamente se oponen a una reforma del sistema hacia un modelo más razonable, justo y transparente.

⁵⁷ Los Tratados Bilaterales de Inversión (BIT) son los principales instrumentos legales con los que los países defienden sus inversiones en el extranjero y atraen inversiones en su territorio.

Anexo B: Instituciones y procesos políticos donde se dirimen las cuestiones comerciales planteadas en el artículo

RETOS GLOBALES DEL DESARROLLO							
PRINCIPALES CUESTIONES COMERCIALES PLANTEADAS EN EL ARTÍCULO		Seguridad Alimentaria	Escasez de Recursos Naturales	Migraciones Internacionales	Financiación del Desarrollo	Estados Frágiles y Crisis Olvidadas	
	Restricción a las exportaciones de alimentos	OMC G20					
	“Paquete PMA”	OMC			OMC		
	Políticas de agro-combustibles	UE G20	UE G20				
	Subsidios a las exportaciones agrícolas	OMC UE (reforma PAC)					
	Reforma de BITs		UE España		UE España		
	Políticas de apoyo a la internacionalización de empresas		España		España		
	Subsidios a “bienes públicos agrícolas”	UE (Reforma de la PAC) OMC	UE (Reforma de la PAC) OMC				
	Gestión migratoria en Tratados Comerciales			UE (negociación de TLCs)	UE (negociación de TLCs)		
	Cláusulas migratorias en contratos de IED			España	España		
	Regulación del mercado de remesas			España	España		
	Evaluación ex ante y ex post del impacto de TLC	UE (negociación de TLCs)	UE (negociación de TLCs)		UE (negociación de TLCs)	UE (negociación de TLCs)	
	Barreras comerciales no-arancelarias				OMC UE		
	Sistema General de Preferencias Comerciales				UE	UE	
	Comercio Internacional de Armas					NN.UU España	

Anexo C: Tratados Bilaterales de Inversión (BIT): principales características

Las principales características de los Tratados Bilaterales de Inversión son:

- Su **sistema de resolución de conflictos** según el cual en caso de conflicto entre el inversor y el Estado, el inversor (y únicamente el inversor) puede recurrir a un tribunal de arbitraje internacional para que resuelva. La mayoría de los BIT eximen al inversor de la necesidad de agotar la vía judicial ordinaria antes de acudir al arbitraje internacional, lo que les otorga un trato de favor respecto al resto de inversores nacionales. El laudo arbitral es directamente ejecutable y sobre él no cabe recurso. En la mayoría de los casos el procedimiento y la resolución son secretos (a pesar de que las demandas pueden conllevar compensaciones de cientos de millones de euros y afectan a sectores económicos y sociales de carácter estratégico) y no admiten la participación de terceras partes interesadas. Esta total falta de transparencia carece de justificación y afecta al control público que se pueda ejercer sobre el proceso. También dificulta la rendición de cuentas del tribunal por su resolución y del inversor por su decisión de resolver el conflicto mediante arbitraje y por su comportamiento durante el proceso .
- Sus **disposiciones**, que determinan la protección otorgada al inversor (conceptos como “expropiación”, “trato justo y equitativo” o “protección y seguridad plena”), están redactadas de forma ambigua y genérica. Esto facilita un uso abusivo por parte del inversor y deja amplio margen para la interpretación de los árbitros, que suelen decantarse por la opción más favorable al inversor⁵⁸.
- La no imposición de **obligación alguna al inversor**. Los BIT tampoco establecen mecanismos que el Estado en el que se invierte o las partes afectadas pueden usar para proteger sus intereses en caso de sufrir algún daño o de que el inversor incumpla sus compromisos contractuales.
- Su falta de concreción acerca de si la **interpretación del tratado** y de la protección del inversor que en él se contiene debe hacerse a la luz del resto de compromisos adquiridos por el Estado (en materia social, medioambiental, de DDHH, etc.). Los BIT tampoco contienen medidas de salvaguarda que permitan al Estado actuar ante estados de necesidad, crisis alimentarias o sociales, sin correr el riesgo de ser demandados posteriormente en caso de que ello perjudique los intereses de cualquier inversor extranjero.

⁵⁸ Así por ejemplo, es práctica habitual de los árbitros internacionales exigir el pago de daños y perjuicios frente a “expropiaciones indirectas o regulatorias”, donde cualquier tipo de acción gubernamental que deje intacto el título de propiedad del inversor pero que le cause daño económico (incluso, potencialmente, daños accidentales) es considerada expropiación y susceptible de ser compensada. Ver el análisis del caso “Ethyl Corporation contra Canadá” en *Sleeping Lions* (Oxfam 2010).

Bibliografía

- AA.VV (2010), *Public Statement on the International Investment Regime* realizado por 48 académicos el 31 de agosto de 2010.
- AA.VV (2011), *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses. Policy Report including contributions by FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, the World Bank, the WTO, IFPRI and the UN HLTF.*
- AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA (2010), *World Energy Outlook 2010*. Paris.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (2011), *Arms For Repression: will they be covered by an Arms Trade Treaty?* Londres.
- BANCO MUNDIAL (2005), *Global Economic Prospects 2006*. Washington.
- BANCO MUNDIAL (2011) Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo. Panorama General. P.1. Washington.
- BAUNSGAARD, T. y KEEN, M. (2005), *Trade Revenue and (or?) Trade Liberalization*, FMI Working Paper WP/05/112. Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.
- BROOKINGS INSTITUTION (2011) *Two Trends in Global Poverty*. Washington.
- COMISIÓN EUROPEA (2010 a), *La PAC en el horizonte de 2020: Responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario*. COM (2010) 672 final. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2010 b), *Towards a comprehensive European international investment policy*. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2011), *Discussion Paper on the main building blocks of standards for EU agreements on investment*. Pp 4-5. Dirección General de Comercio de la Comisión Europea Bruselas.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO (UNCTAD) (2012), *Acuerdos Internacionales e Inversiones*. Nueva York y Ginebra.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE NACIONES UNIDAS (2008), *Resolución 2008/18 sobre la Promoción del Empleo Pleno y el Trabajo Decente para Todos*. Nueva York.
- ESADE (2011), *Observatorio 2011 de la Inversión Socialmente Responsable*. Madrid.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2011), *Ficha Técnica. El FMI: Datos Básicos*.
- HERTEL y WINTERS (2006) citados por K.A. Elliot (2006), *Delivering on Doha: Farm Trade and the Poor*. Centre for Global Development, Institute for International Economics, Washington.
- INTERMÓN OXFAM (2011 a). *Tierra y Poder: el creciente escándalo en torno a la nueva oleada de inversiones en tierras*. Oxford y Madrid.

INTERMÓN OXFAM (2011 b), *Cultivar un Futuro Mejor: Justicia Alimentaria en un Mundo con Recursos Limitados*. Página 15. Oxford y Madrid.

INTERMÓN OXFAM (2012), *Detalles Mortales de Necesidad: La importancia de criterios completos y jurídicamente vinculantes para la transferencia de armas*. Oxford y Madrid.

INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT (ICTSD), *Trade Negotiations Inside*. Número 5, Volumen 10. Julio-Agosto 2011.

MATTHEWS, A. (2011), *Developing country impacts of the next CAP reform*. Departamento de Economía. Trinity College. Dublin.

MATTHEWS, A. (2012), *Greening the CAP: the way forward*. Departamento de Economía. Trinity College. Dublin.

MINISTROS DE AGRICULTURA DEL G20 (2011), *Ministerial Declaration: Action Plan on Food Price Volatility and Agriculture*. París.

NUÑEZ, JESÚS (2011), *España, la construcción de la paz y los retos del desarrollo*. CIECODE. Madrid.

LAIRD, S., VANZETTI, D. y FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, S. (2006), *Smoke and Mirrors: Making Sense of the WTO Industrial Trade Negotiations*. UNCTAD. Ginebra.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM) (2005), citado en Intermón Oxfam (2007), *Puertas al Mar*. Madrid.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1998), *Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo*. Ginebra.

PARLAMENTO EUROPEO (2011), *Resolución sobre la futura política europea en materia de inversiones extranjeras (2010/2203 (INI))* de 6 de abril. Bruselas.

PÉREZ, J. y FANJUL, G. (2012). *Hacia un Libro Blanco de la Política Española de Desarrollo*. CIECODE. Madrid.

PÉREZ, J., GISTELINCK, M y KARBALA, D (2011), *Sleeping Lions. Tratados Internacionales de inversión, conflictos Estado-inversor y acceso a alimentos, tierra y agua*. Oxfam. Oxford y Madrid.

PETERSON, LUKE ERIC (2009), *Derechos humanos y tratados bilaterales de inversión: panorama del papel de la legislación de derechos humanos en el arbitraje entre inversores y Estados*. Derechos y Democracia. Quebec.

SOCIAL WATCH (2011), *“Early Harvest” Still Green on WTO Negotiations*. Uruguay

TANGERMANN, STEFAN (2011), *Direct Payments in the CAP post 2013*. Parlamento Europeo. Dirección General de Políticas Internas. Bruselas.

UNCTAD (2011), *Los países menos adelantados. Informe de 2011. La contribución potencial de la cooperación Sur-Sur al desarrollo incluyente y sostenible*. Nueva York y Ginebra. 2011.

WELTON, GEORGE (2011), *The Impact of Russia’s 2010 Grain Export Ban*. Oxfam.

WWF (2009), *Reforming the CAP: WWF Vision for Rural Europe 2014 and beyond*. Bruselas.

Autor

Javier Pérez González

Licenciado en Derecho y Economía por la Universidad Carlos III de Madrid, trabajó hasta abril de 2011 en el Área de Estudios de Intermón Oxfam, donde coordinaba las investigaciones en Comercio, Agricultura y Cambio Climático de Oxfam Internacional.

Con experiencia en organismos internacionales y negociaciones comerciales multilaterales, llega a la Fundación Salvador Soler- Mundo Justo en mayo de 2011 para poner en marcha el CIECODE (Centro de Investigaciones y Estudios sobre Comercio y Desarrollo).

Su principal área de especialización es la política comercial internacional y el desarrollo. También ha llevado acabo investigaciones sobre calidad institucional, corrupción y desarrollo.

© CIECODE Junio de 2012

Este documento ha sido escrito por Javier Pérez González. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas comerciales y de desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: coordinación@unmundosalvadorsoler.org

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a coordinación@unmundosalvadorsoler.org

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

CIECODE



www.unmundosalvadorsoler.org

