Acuerdos comerciales bilaterales y regionales

Informe de la discusión en línea de la red GURN, marzo de 2005

Antecedentes

El número de acuerdos y negociaciones comerciales bilaterales y regionales continúa en aumento. Muchos de ellos contienen disposiciones que van más lejos que los compromisos de la OMC, inclusive en las áreas de servicios, la inversión, la contratación pública, la propiedad intelectual y la política de competencia. El interés en estas negociaciones se ha intensificado desde que las negociaciones comerciales multilaterales quedaron estancadas en Cancún. Numerosos gobiernos han estado buscando otras maneras de continuar la liberalización comercial y de concluir acuerdos bilaterales o regionales con los países que estén dispuestos a hacerlo.

Las razones que motivan el interés en los acuerdos comerciales bilaterales son tanto políticas como comerciales. Numerosos países en desarrollo se han sentido presionados a celebrar arreglos bilaterales para no ser excluidos de los acuerdos que proporcionan el acceso al mercado de los países industrializados, inclusive si les preocupan las consecuencias para los productores nacionales, los que pueden tener que hace frente a una mayor competencia. Algunos acuerdos comerciales están vinculados a programas de ayuda y de desarrollo tales como los AAE (acuerdos de asociación económica entre la UE y los países ACP) y la AGOA (ley sobre el crecimiento y oportunidades para Africa entre los países africanos y los EE.UU.), que hacen a los países en desarrollo más proclives a negociar.

Los acuerdos de libre comercio han sido criticados desde diversos puntos de vista. Algunos argumentan que negociar y aplicar tantos acuerdos requiere recursos importantes de parte de gobiernos que a menudo disponen de recursos sumamente limitados, visto que cada acuerdo contiene diferentes disposiciones (el denominado "plato de espaguetis" de acuerdos comerciales). En segundo lugar, debido a la complejidad de los acuerdos así como la velocidad con la suelen negociarse, se hacen numerosos compromisos sin una evaluación económica, social y ambiental de las consecuencias. No se consulta convenientemente a los sindicatos, en caso de llegar a hacerlo, sobre las negociaciones en curso y los compromisos que están siendo examinados por sus gobiernos.

La OMC ha advertido periódicamente sobre las repercusiones de los acuerdos comerciales bilaterales y regionales para el comercio multilateral. El Dr. Supachai pidió centrarse más en la Ronda de desarrollo de Doha en lugar celebrar de acuerdos bilaterales. Asimismo, la cumbre de APEC de noviembre de 2004 concluyó reafirmando el compromiso de las negociaciones de Doha, en lugar de empezar negociaciones comerciales regionales de APEC, como lo solicitaban los dirigentes empresariales. En diciembre de 2004, el Dr. Supachai señaló que la OMC instituiría un mecanismo para comprobar si los acuerdos comerciales regionales (ARC) y los acuerdos de libre comercio (ALC) contribuyeron al proceso multilateral de integrar y facilitar el comercio mundial. A su juicio, los ALC resultan costosos tanto en términos de recursos financieros como humanos y las ventajas siguen siendo pocas en relación con las negociaciones multilaterales.[1] Se plantean interrogantes en cuanto a la compatibilidad entre los acuerdos comerciales bilaterales y los acuerdos de la OMC.

[1] Financial Express, India, Don't go whole hog on FTAs : Supachai, 6 de diciembre de 2004

Hasta ahora, solamente ha habido dos acuerdos comerciales bilaterales en la OMC. Algunos ALC con los EE.UU., por ejemplo, incluyen disposiciones sobre la propiedad intelectual que contradicen la decisión de agosto de 2003 de la OMC sobre el acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) y la salud pública.

Queda de manifiesto que es importante considerar los compromisos concluidos en los acuerdos comerciales bilaterales y regionales, que probablemente tendrán repercusiones en los compromisos futuros en la OMC. Es preciso informar y consultar a los sindicatos durante las negociaciones. Por otra parte, éstos deberán tener la posibilidad de cooperar y consultar a los sindicatos de los otros países que participan en las negociaciones comerciales.

A fin de aumentar y mejorar la participación sindical en los acuerdos comerciales, se organizó en marzo de 2005 una discusión en línea durante 4 semanas, en la que se examinó la participación de los sindicatos en los acuerdos comerciales, el papel que desempeñan y la influencia que tienen en el resultado final de los acuerdos comerciales. Las discusiones abordaron las diversas estrategias que podrían utilizar los sindicatos y la manera de mejorarlas. Estas discusiones ayudaron a comprender mejor los múltiples acuerdos, tanto en lo relativo a la inclusión de normas de trabajo en los acuerdos comerciales como con respecto al impacto de la liberalización comercial y las disposiciones sobre inversión, servicios, competencia y propiedad intelectual sobre el empleo, los derechos de los trabajadores/as y las condiciones de trabajo.

Por último, la discusión dio pauta a un intercambio de experiencias entre sindicatos de diversos países. Se registraron en la discusión unas 60 personas, y participaron activamente alrededor de 20. Las diversas cuestiones abordadas en la discusión figuran en el Anexo I.

Resumen de la discusión

La *primera semana* de discusión en línea se centró en los problemas de los acuerdos comerciales bilaterales y regionales para los sindicatos y en la participación sindical en estos acuerdos. La cuestión central que orientó la discusión fue: ¿Cuáles son los problemas y las oportunidades clave de los acuerdos comerciales bilaterales y regionales para los sindicatos?

Las contribuciones fueron sumamente variadas, proporcionando diversas perspectivas regionales.

La discusión puso claramente de manifiesto que la participación y consulta de los sindicatos en relación con los acuerdos comerciales bilaterales y regionales se da a diversos niveles en diferentes países. En algunos casos, se consulta a los sindicatos en relación con los acuerdos comerciales a través de una estructura formal, como por ejemplo en el caso de Bélgica así como Mercosur y Caricom. En otros, se consultan solamente sobre una base ad hoc (como en los países andinos y centroamericanos). A algunos, no se les consulta en lo absoluto, como en Serbia y en numerosos países de Africa occidental.

La mayoría de las consultas se limita a las cuestiones laborales, o cuestiones relacionadas con el trabajo, como por ejemplo, en India, donde se consultó a los sindicatos únicamente en relación con las propuestas de la "cláusula social", pero no tienen ningún acceso a la información sobre los compromisos del AGCS propuestos por el gobierno. A otros se les consulta sobre una mayor diversidad de cuestiones.

Se determinó que son varios los factores que repercuten en la participación y la consulta de los sindicatos en relación con los acuerdos comerciales. Algunos de los más importantes son la falta de recursos humanos y financieros para ocuparse de estos temas; la falta de buena disposición del gobierno para consultar a los sindicatos sobre cuestiones comerciales (o cuestiones distintas a las laborales); los sindicatos no exigen las consultas (que aborden temas distintos a los del trabajo); la carencia de una tradición tripartita; la influencia del Banco Mundial y del FMI que dictan los regímenes comerciales en muchos países en desarrollo sin incluir a los sindicatos y la inestabilidad política como excusa para evitar las consultas.

Otras observaciones generadas por la discusión incluyen el riesgo de que los acuerdos comerciales bilaterales y regionales minen los acuerdos de la OMC y resten recursos humanos y financieros, especialmente en los países en desarrollo, que debieran utilizarse en las negociaciones multilaterales, visto que estos acuerdos bilaterales a menudo tienen poco que ofrecer a los países en desarrollo. Otro problema identificado es la dependencia entre comercio y ayuda. Numerosos acuerdos comerciales bilaterales incluyen un componente de ayuda que hace aún más difícil que los gobiernos rechacen un acuerdo bilateral que incluya concesiones comerciales.

Por último, la discusión proporcionó información sobre los diversos bloques comerciales y acuerdos comerciales tales como el SAARC y el SAFTA (acuerdos regional y de libre comercio sudasiáticos respectivamente), Mercosur, ALCA, TLCAN, TLCCA, APEC, Caricom y la Comunidad Andina. Se proporcionó información sobre las consultas sindicales en estos bloques comerciales, sobre las nuevas iniciativas de consulta y participación sindical (UE/México y CAFTA) y, por último, sobre la política que sustenta los acuerdos comerciales entre diversos bloques comerciales/países.

La *segunda semana* de discusión se centró en las estrategias sindicales con respecto a los acuerdos comerciales bilaterales y regionales. Tales estrategias pueden ser de carácter participativo, lo que significa que los sindicatos tienen alguna forma de estatus consultivo formal o informal, ya sea estructural o ad hoc. Esta es la estrategia interior, la del que tiene acceso a información privilegiada. Otra posibilidad es la estrategia exterior, en la que los sindicatos intentan influir en los acuerdos comerciales desde fuera de la situación, como por ejemplo, mediante campañas de información, publicación de informes, boicoteos, manifestaciones, etc.

La mayoría de las contribuciones demostraron que los sindicatos utilizan (en diversos grados) la estrategia interior o participativa, o bien, que no existe ninguna participación sindical. Una excepción es el acuerdo ALCA que se negocia actualmente y que ha sido objeto de numerosas protestas de parte de los sindicatos de los países latinoamericanos. En la mayoría de los países latinoamericanos encontramos un cierto tipo de estructura consultiva, que es eficaz en algunos casos y menos eficaz en otros. Aquí también, a menudo se carece de los recursos financieros para reunir a los sindicalistas de diferentes países.

Otras estrategias se centran en la formación y el desarrollo de programas de formación tales como el programa general para los sindicalistas "Las políticas laborales y la globalización". No obstante, estos programas de formación a menudo se ofrecen solamente en inglés, lo que dificulta la participación en este tipo de programas para los sindicalistas de lengua francesa o hispana.

Otro participante expuso que se requieren sindicatos más fuertes para influir en los acuerdos comerciales y otras políticas y propuso hacer un mejor uso del capital de los trabajadores/as capital (por ejemplo, los fondos de pensión y de prestaciones de los trabajadores/as) y las posibilidades que éste puede ofrecer para incrementar la fuerza sindical.

Se propuso hacer un mayor uso de la página web de la GURN sobre acuerdos bilaterales como lugar para intercambiar información entre sindicatos sobre las estrategias sindicales con respecto a los acuerdos comerciales.

La Carta social de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) fue mencionada por un participante como una manera de incluir una dimensión social en la ASEAN, y se presentaron varias estrategias para progresar en este sentido.

Un último punto fue la necesidad de que los sindicatos se centren en los acuerdos comerciales y en su impacto sobre el desarrollo. Esta perspectiva requiere un enfoque mucho más amplio que dedicarse a conseguir un estatus consultivo, o centrarse en los derechos de los trabajadores/as o las disposiciones sociales en los acuerdos comerciales. Implicaría la necesidad de examinar la manera en que la liberalización comercial puede resultar beneficiosa para la economía de un país y su capacidad productiva. Esta perspectiva requiere el acompañamiento de políticas públicas que saquen el mayor provecho posible de las ventajas de los acuerdos comerciales y reduzcan al mínimo los efectos negativos.

La *tercera semana* de la discusión se centró en la inclusión de las cuestiones sociales y las normas del trabajo en los acuerdos comerciales y en las estrategias para que los sindicatos incluyan tales cuestiones.

La discusión puso de manifiesto que la inclusión de las cuestiones sociales en los acuerdos comerciales puede tener lugar en diversos niveles, desde los compromisos de aplicar la legislación laboral nacional a la creación de una legislación social supranacional mutuamente obligatoria.

La aplicación de los compromisos sociales puede variar del diálogo, o la asistencia técnica a multas, o sanciones comerciales. Pueden haber incentivos positivos (tales como brindar un mayor acceso al mercado si se respetan las normas fundamentales del trabajo), o incentivos negativos (tales como la imposición de sanciones comerciales).

En algunos países no se incluyen cuestiones sociales, o las normas fundamentales del trabajo en los acuerdos comerciales, como en el caso de Benin, aunque las negociaciones en curso del AAE (Acuerdo de Asociación Económica), en el marco de Cotonou, supuestamente deben incluir las normas del trabajo y otras cuestiones sociales. No obstante, los sindicatos de los países que negocian los AAE deberán cerciorarse de que se incluyan las cuestiones sociales en los acuerdos definitivos.

En las normas fundamentales del trabajo AGOA (ley sobre el crecimiento y oportunidades para Africa) se mencionan las normas fundamentales del trabajo (salvo

la discriminación) en la sección 104, pero no hay transparencia en la supervisión y la divulgación y, en general, no se utiliza. En Swazilandia se dio un ejemplo sobre la manera en que se utiliza esta sección para modificar la legislación laboral, pero a menudo los cambios legislativos no bastan para cambiar las prácticas reales.

En las Américas se incluyeron cuestiones sociales en el TLCAN, pero las disposiciones siguen siendo débiles. En Mercosur, se estableció una Comisión Sociolaboral tripartita, que revisa anualmente los compromisos concluidos por los Estados miembros. Los acuerdos EE.UU.-Chile y EE.UU.-TLCCA incluyen compromisos sobre las normas fundamentales del trabajo (con excepción de los Convenios fundamentales de la OIT sobre la discriminación y la igualdad de remuneración), pero no se incorpora ningún mecanismo para hacerlos cumplir. En Caricom existe una política de armonización de los derechos del trabajo en cuatro ámbitos: igualdad, seguridad, salud y entorno de trabajo, reconocimiento de los salarios y extinción del contrato de trabajo. Otro acuerdo recientemente firmado es la CNS (Confederación de Naciones Sudamericanas), que no ha incluido una dimensión social hasta ahora. Los CCSCS (Mercosur) y el Consejo Consultivo Laboral Andino han propuesto un instrumento sociolaboral para la CNS similar a lo que se incluye en Mercosur.

Se hizo hincapié en que la OIT necesita ser consolidada, que es preciso que exista una colaboración más estrecha entre la OIT y la OMC, por ejemplo, un estatus de observador de la OIT en la OMC, y que ambas organizaciones deberían trabajan conjuntamente en una cláusula social que garantice el respeto de las normas fundamentales del trabajo. No obstante, numerosos gobiernos en el seno de la OMC se oponen enérgicamente a una cláusula social de este tipo vinculada a la solución de diferencias, aunque puede encontrarse oposición a las sanciones comerciales en los acuerdos comerciales bilaterales y regionales.

Los sindicatos propusieron varias estrategias en relación con la inclusión de una dimensión social en los acuerdos comerciales. Ante todo, los sindicatos deberían hacer más y mejor uso de los instrumentos existentes, lo que requiere participar en los procesos técnicos. Además, los sindicatos deberían cooperar más en los acuerdos comerciales bilaterales y regionales y coordinar sus acciones. Los sindicatos necesitan tener objetivos claros sobre lo que intentan conseguir con la participación en comisiones y consultas. Los sindicatos deberían hacer presión para conseguir que se introduzcan modificaciones en los acuerdos en caso de necesidad. Por último, los empleadores deberían participar más seriamente en la negociación de los apartados sociales.

La *última semana* de discusión abordó los principales componentes no comerciales de los acuerdos comerciales bilaterales y regionales tales como las disposiciones sobre la inversión, la política de competencia, la contratación pública, servicios, propiedad intelectual, etc. y examinó los diversos compromisos que hacen los países en estas áreas. La discusión se centró en las estrategias sindicales con respecto a tales acuerdos "OMC plus".

Se observó que la mayoría de TLC incluyen disposiciones OMC-plus en relación con la inversión, la propiedad intelectual, la política de competencia, los servicios y la contratación pública que los gobiernos pueden rechazar en la OMC, pero conceder en los TLC, minando inclusive los acuerdos de la OMC. Por ejemplo, la decisión sobre los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) y sobre salud pública en la OMC, en agosto de 2003, que permite la

concesión obligatoria de licencias, es menoscabada por los TLC de los EE.UU., que intentan reforzar la protección de las patentes y la protección de la información, dificultando con ello el acceso a los medicamentos más baratos. Otro ejemplo es el sector de servicios, que en muchos casos está más liberalizado en los TLC que en la OMC (utilizando un "enfoque negativo" en los TLC, frente a un "enfoque positivo" que especifica determinados sectores para la liberalización, en la OMC). El riesgo sería que estos compromisos bilaterales se utilicen ahora como precedente para una liberalización en la OMC.

Asimismo, se manifestaron otras preocupaciones con respecto a las disposiciones sobre inversiones en los acuerdos comerciales. Estas disposiciones generalmente ofrecen una fuerte protección a los inversores, incluyendo disposiciones inversor-Estado, que permitan a los inversores pedir compensación en caso de aprobarse una legislación o regulaciones que afecten a sus beneficios. Las disposiciones sobre la inversión prevén el trato nacional, impidiendo de este modo que los gobiernos traten de manera diferente a las empresas extranjeras y las nacionales. En la práctica, ello significa que ya no pueden utilizarse subvenciones para ayudar a las industrias nacionales. Por otra parte, las diferencias internacionales en materia de inversión se dan en un ámbito privado y los fallos no son objetivos.

Numerosos acuerdos no abordan los obstáculos técnicos al comercio y otros obstáculos no técnicos. La mayoría de los países en desarrollo quedan excluidos de estos organismos responsables de la fijación de normas.

Queda de manifiesto que todas estas son cuestiones importantes que han de examinarse y en las que hay que participar. Asimismo, estas cuestiones técnicas requieren la difusión de la información, la cooperación y un mayor conocimiento.

Conclusiones y recomendaciones

La participación sindical en acuerdos comerciales bilaterales y regionales difiere de un país a otro, así como el grado de participación. En general, el nivel de la participación sindical en los acuerdos comerciales tiene que incrementarse a fin de cubrir todas las áreas del acuerdo, no sólo las cuestiones sociales. Pueden encontrarse algunos ejemplos de un alto grado de participación sindical en América Latina (en especial en la Coordinadora para Mercosur), en Sudáfrica, en la región de Caricom, en la Unión Europea y en los EE.UU.

Es preciso paliar algunas limitaciones tales como la carencia de información y conocimiento de las cuestiones comerciales, la carencia de recursos financieros y de los obstáculos lingüísticos en este campo. Estas limitaciones requieren un enfoque tanto nacional como internacional.

La manera de mejorar la participación sindical en los acuerdos comerciales podría ser:

- establecer o mejorar el tripartismo y el diálogo social como base para la consulta y la participación sindical en los acuerdos comerciales;
- desarrollar la consulta sindical para que aborde otras cuestiones además de las laborales y establecer contactos con otros ministerios tales como el ministerio de comercio;
- paliar a las carencias de información sobre cuestiones sustantivas (sobre el comercio de bienes y servicios agrícolas e industriales y cuestiones tales como las disposiciones relativas a la inversión, la política de competencia, la propiedad intelectual) en los acuerdos comerciales bilaterales y regionales;
- determinar y analizar el impacto de las disposiciones de los acuerdos comerciales que van más lejos o minen las disposiciones de la OMC, tales como las disposiciones sobre la propiedad intelectual que restringen el acceso a los medicamentos y excluir tales disposiciones;
- incluir disposiciones sobre las normas del trabajo en los acuerdos comerciales;
- hacer un mejor uso de las posibilidades existentes para la participación y la consulta sindicales y hacer un mejor uso de las posibilidades que brindan las disposiciones relativas a las normas del trabajo en los acuerdos comerciales;
- cooperar y coordinarse con los sindicatos de los países con los que se negocia el acuerdo comercial;
- incrementar la formación sindical en el ámbito de los acuerdos comerciales y su impacto sobre el desarrollo;
- que los sindicatos desarrollen y se centren en estrategias del desarrollo que incluyan políticas comerciales y políticas de inversión con una fuerte dimensión social;
- examinar las mejores prácticas de la participación sindical en los acuerdos comerciales, inclusive en situaciones de inestabilidad política;

- ampliar la participación sindical en acuerdos comerciales bilaterales y regionales a la participación en tratados bilaterales de inversión.

ANEXO I

Preguntas formuladas durante la discusión en línea

Respecto a la participación sindical:

1. ¿Participa o ha participado su sindicato en la negociación de los acuerdos comerciales bilaterales o regionales y, en caso afirmativo, en cuáles?

2. ¿Cómo se organiza esta participación? ¿Quién participa? ¿Se consulta a los sindicatos en cada etapa (o ronda) de negociaciones? ¿Existe un organismo o estructura formal para las consultas? ¿Son las consultas parte de cada proceso de negociación o este proceso difiere de un acuerdo a otro?

3. ¿Qué medidas toma su sindicato? ¿Hace comentarios sobre los acuerdos propuestos? ¿Hace evaluaciones de las repercusiones? ¿Pide que se hagan evaluaciones de las repercusiones? ¿Pide medidas de ajuste? ¿Organiza reuniones públicas o manifestaciones?

4. ¿Refleja el acuerdo definitivo las preocupaciones y aportaciones de los sindicatos? ¿En caso negativo, tiene ideas sobre cómo podría mejorarse la participación sindical, o cómo podrían los sindicatos ejercer más presión sobre los gobiernos con el fin de incluir sus preocupaciones?

5. ¿Trabaja estrechamente con otros sindicatos, ya sea de su país o con los sindicatos de los países socios comerciales? ¿Trabaja estrechamente con las ONG de su país sobre estas cuestiones?

Con respecto al contenido de los acuerdos:

1. ¿Hay en los acuerdos comerciales bilaterales y regionales que su país ha firmado disposiciones que aborden las cuestiones laborales y sociales (incluida la ratificación y aplicación de las normas fundamentales del trabajo de la OIT)? ¿Cómo se hacen cumplir estas disposiciones? ¿Existe un mecanismo de observancia y un mecanismo de revisión, y cómo funcionan? ¿Cuál es la eficacia de tales disposiciones y qué resultados tienen con respecto a la mejora de la observancia de las normas del trabajo?

2. ¿Cuáles son los principales componentes no comerciales de los acuerdos que su país está negociando o ha firmado (por ejemplo, se incluye la inversión y/o la competencia y/o la contratación pública y/o los servicios y/o la propiedad intelectual)?

3. ¿Cuáles son los compromisos que ha aceptado su país? ¿Cuál de estos compromisos va más lejos que los compromisos de la OMC?

4. ¿Se ha realizado una evaluación de las repercusiones de estos acuerdos comerciales, ya se antes o después de la entrada en vigor del acuerdo?

5. ¿Cuáles han sido las consecuencias sociales más importantes (positivas y negativas) y los efectos sobre el empleo de los acuerdos comerciales firmados por su país?