

Tratados comerciales: un reto para el sindicalismo

Hacia el fin de la primera década del siglo XXI se inicia lo que puede caracterizarse como una nueva fase en la dinámica de las negociaciones comerciales internacionales.

El análisis de este proceso aporta elementos para reflexionar sobre la mutación de las formas de construcción de poder y las diversas estrategias implementadas por los países desarrollados para perpetuar su centralidad en el esquema de acumulación de riqueza a escala mundial. Todo ello plantea nuevos desafíos para el sindicalismo, entre los más importantes, el de cómo intervenir en las cadenas globales de acumulación.

VIVIANA BARRETO

Si tomamos el periodo que se inicia en la segunda posguerra, es posible delimitar tres grandes etapas en los intentos de avanzar en la (des)gobernanza¹ del comercio internacional: el *multilateralismo*, que abarca desde 1947 hasta inicios de la década de 1980 y comienza con la fallida Organización Internacional del Comercio (OIC), pasando por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y la Organización Mundial del Comercio (OMC); el *bilateralismo*, que aparece a finales de los años 80 y se extiende

Viviana Barreto: es licenciada en Relaciones Internacionales, militante social e integrante de la organización Red de Economía Social (Redes)-Amigos de la Tierra. Colabora con la Confederación Sindical de las Américas (CSA) y la Internacional de Servicios Públicos (ISP).

Palabras claves: acuerdos comerciales, acumulación, Estado, libre comercio, sindicalismo.

1. El Diccionario de la Real Academia Española define «gobernanza» como «arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía».

aproximadamente hasta 2010; y, finalmente, el *megarregionalismo*², que comienza a delinarse sobre fines de 2010 y evoluciona a ritmo acelerado. Estas etapas presentan diferencias en términos de los esquemas institucionales de negociación y la vocación de profundidad y cobertura de los compromisos negociados.

El esquema de negociación comercial multilateral se inicia con las conversaciones desarrolladas en la conferencia de Bretton Woods (1944), que habilitan un conjunto de reglas e instituciones que gobernarían el sistema económico de la segunda mitad del siglo xx. En el ámbito comercial, los Estados, cuyas conversaciones avanzaban al ritmo marcado por Estados Unidos, acordaron el establecimiento de la Organización Internacional del Comercio (oic). Los cometidos y principios de esta organización estarían incorporados en la Carta de La Habana, firmada por una cincuentena de países. En este documento se reconoce la centralidad de la promoción del desarrollo industrial y económico sobre bases equilibradas y se tienen en cuenta las desiguales necesidades de los miembros en función de su desarrollo económico y productivo relativo. Asimismo, se afirma la centralidad de la promoción del empleo y la necesidad de asegurar el espacio para la implementación de políticas nacionales con ese objetivo³. La existencia de cláusulas de esa naturaleza, junto con la evaluación de la inconveniencia de atarse al esquema institucional previsto en la oic, fueron determinantes para la negativa del Congreso estadounidense a ratificar la Carta de La Habana. Esto llevó al fracaso del sistema y a la vigencia exclusiva del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Este acuerdo presentaba una visión parcial de las relaciones comerciales internacionales y centraba su atención en la reducción de los niveles arancelarios y de protección comercial por parte de los Estados.

La Ronda Uruguay del GATT (1986-1994) –antecedente de la omc– es, además, un momento clave en la tendencia a la incorporación de materias no estrictamente comerciales en la lógica de la negociación comercial internacional. En

2. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): «Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2013. Lenta poscrisis, meganegociaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional», Cepal, Santiago de Chile, 2013.

3. Carta de La Habana, artículo 2: «Importancia del empleo, de la producción y de la demanda en relación con el propósito de la presente Carta». En el inciso 1 se señala: «Los Miembros reconocen que la prevención contra el desempleo o el subempleo, mediante la creación y el mantenimiento en cada país de oportunidades ventajosas de empleo en favor de quienes tengan aptitud y voluntad para el trabajo, así como de un volumen considerable, cada vez mayor, de producción y de demanda efectiva de mercancías y servicios, no es solo un asunto de orden interno, sino también un requisito necesario para el logro del propósito general y de los objetivos enunciados en el Artículo 1, inclusive la expansión del comercio internacional y, por consiguiente, para el bienestar de todos los demás países».

ella se incorporan las obligaciones relativas a la protección de la propiedad intelectual, las inversiones, las políticas de compras públicas y diversas actividades sociales cuyo valor económico sobrepasa ampliamente cualquier consideración relativa a su función social (el transporte, las comunicaciones, los servicios públicos, las finanzas, entre otras)⁴. En contrapartida, en materia de comercio de bienes agrícolas, si bien el tema fue negociado por primera vez en este ámbito, los resultados de la negociación no modificaron en nada las condiciones de protección establecidas por EEUU y los países europeos.

Otro momento clave en esta historia fue el lanzamiento de la primera ronda de negociaciones bajo el paraguas de la OMC: la Ronda de Doha, iniciada en noviembre de 2001. A pesar de que sus trabajos se enmarcan en un «programa para el desarrollo», que en el plano declarativo reconocía las necesidades de asegurar un trato más favorable a los países «subdesarrollados», resultó en los hechos un nuevo intento de las naciones del centro capitalista de profundizar la agenda de apertura comercial y de ofensiva contra las políticas públicas en las áreas de servicios, inversiones, compras del Estado, políticas de competencia, entre otras. Rápidamente quedó en evidencia la inexistente voluntad de promover un esquema de negociación que reconozca las necesidades de los países del Sur global para el desarrollo. Las negociaciones en el marco de la Ronda quedaron reducidas a la ofensiva de EEUU y la Unión Europea por la profundización de la apertura de los mercados del Sur para los bienes industriales y su negativa a acordar reducciones sustantivas a los subsidios y una apertura de mercados en la agricultura⁵. A pesar de sucesivas iniciativas de relanzamiento y campañas de marketing que promocionaban un clima de «próximo desenlace»⁶, el acta de defunción de la «Ronda para el Desarrollo» está prácticamente firmada⁷.

Otro momento clave en esta historia fue el lanzamiento de la primera ronda de negociaciones bajo el paraguas de la OMC: la Ronda de Doha ■

4. La Ronda Uruguay del GATT culmina con la firma de los acuerdos de Marrakech, en cuyo marco se crea la OMC.

5. Kjeld Jakobsen: «Un balance de estos siete años de la Ronda de Doha» en *América Latina en Movimiento online*, 15/5/2008.

6. V. Barreto: «El 'Paquete de Bali': ¿un éxito para América Latina?», análisis, Nueva Sociedad, abril de 2014, disponible en <www.nuso.org>.

7. «Carta de la sociedad civil sobre la agenda futura de negociaciones de la OMC», 8 de julio de 2015, disponible en <www.ourworldisnotforsale.org/es/signon/carta-sociedad-civil-sobre-agenda-futura-negociaciones-omc>.

Paralelamente y debido a las dificultades enfrentadas en la profundización del esquema de apertura comercial y a la reducción de los espacios de las políticas nacionales para la conducción de la producción y la economía en el ámbito multilateral, hacia fines de la década de 1980 e inicios de la de 1990 se comienza a desplegar una estrategia bilateralista de negociación en torno de la agenda comercial internacional. Esta dinámica, iniciada por EEUU y a la que se sumará rápidamente la UE, se enmarca en el clima político impuesto por el Consenso de Washington y tiene un fuerte componente neocolonial. En este marco se inscriben las negociaciones para la firma del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) –que consolidaba el patronato económico y comercial estadounidense en la región– y los tratados de libre comercio (TLC) firmados por EEUU y la UE con países de América Latina y el Caribe⁸. Estos acuerdos se impulsan con el objetivo de avanzar hacia esquemas con compromisos incluso más rigurosos que los establecidos en el ámbito multilateral de la OMC en aspectos como la apertura comercial, las compras del Estado, la protección de la propiedad intelectual o la regulación en materia financiera.

Finalmente, a partir de 2010 se comienza a dibujar un nuevo formato en la negociación internacional con el impulso de los tratados megarregionales que, según la caracterización tempranamente realizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)⁹, se distinguen por tres rasgos fundamentales: la considerable magnitud de las economías involucradas, su aspiración a crear espacios económicos de vasto alcance geográfico (transpacíficos o transatlánticos) y una fuerte vocación por avanzar en el grado de profundidad de los compromisos de apertura y liberalización¹⁰. En ese marco se inician las negociaciones en torno al Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) y el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TISA, por sus siglas en inglés).

Estos acuerdos –conducidos primordialmente desde EEUU– tienen entre sus objetivos geopolíticos disputar la conducción de los procesos de acumulación con China y promover la marginalización de los países emergentes en

8. EEUU firmó acuerdos con Centroamérica y República Dominicana, Chile, Colombia, Panamá, Perú y México, y la UE hizo lo propio con los países del Caribe, Centroamérica, Chile, Colombia, México y Perú.

9. Cepal: ob. cit.

10. Contienen amplios compromisos que poseen características más exigentes que las incluidas en los acuerdos OMC (compromisos OMC-plus) y abarcan asuntos no comprendidos en las reglas multilaterales hasta el momento (compromisos OMC-x), como por ejemplo estándares en materia de propiedad intelectual, servicios públicos o restricciones a la implementación de legislación nacional.

la distribución del tablero de poder económico y político global¹¹. Por otro lado, son expresión e instrumento de las nuevas dinámicas de acumulación global en el capitalismo, que tienen como protagonistas a las empresas transnacionales cuyas filiales se sitúan en el Norte tradicionalmente industrial. Estas dinámicas de acumulación se caracterizan por la fragmentación de los procesos de producción y su relocalización en eslabones situados en diferentes países y regiones, en función de la búsqueda de mayores oportunidades de rentabilidad a partir de diversos factores: la posibilidad de pagar bajos salarios y enfrentar escasas obligaciones en materia de protección social de los trabajadores, el acceso a recursos naturales abundantes, débiles exigencias medioambientales, disponibilidad de tecnología con recursos técnicos capacitados y cercanía de los mercados de consumo, según el caso. Estas cadenas de acumulación son dominadas por grandes compañías transnacionales que imponen las condiciones a sus proveedores y, vía los acuerdos megarregionales, pretenden imponerlas a los países y sus sociedades.

Estas dinámicas de acumulación se caracterizan por la fragmentación de los procesos de producción y su relocalización ■

El programa político impuesto por los conductores de las redes de acumulación se ha centrado en la apertura comercial, la liberalización financiera, el *outsourcing*, las tercerizaciones y las privatizaciones como las principales herramientas utilizadas. Bajo el eufemismo de la necesidad de contar con «coherencia regulatoria» para sus operaciones a escala mundial, las empresas presionan para el establecimiento de un nuevo marco de reglas que incidirá en forma crítica en la relación Estado-sociedad-mercado al promover la privatización de la vida comunitaria, el acorralamiento del Estado y el debilitamiento de su poder soberano de ejercicio de la responsabilidad de gobierno.

■ Las negociaciones megarregionales: ¿quién escribe las nuevas reglas?

La promoción de los esquemas de negociación megarregionales por parte de EEUU se orienta a debilitar a la OMC para el establecimiento de reglas globales para el comercio y la unificación de un nuevo esquema a la medida de los

11. Heribert Dieter: «El retorno de la geopolítica. La política comercial en la era del TTIP y el TPP», análisis, Nueva Sociedad, julio de 2015, disponible en <nuso.org>.

intereses norteamericanos y en contra de los emergentes. Se trataría de la consolidación de un nuevo orden «post-OMC» y «post-TLC»¹².

El objetivo central de estos tratados no es el desmantelamiento de la protección comercial mediante aranceles –cuyos niveles son ya de por sí considerablemente bajos–, sino el establecimiento de nuevos estándares normativos centrados en un menor nivel de intervención de los Estados para asegurar así el libre juego a las empresas¹³. En ese sentido, tanto el TPP como el TTIP o el TISA contienen disposiciones directamente orientadas a la reducción del margen de maniobra de la política pública nacional, incluidas en sus respectivos capítulos de regulación doméstica, transparencia, compras estatales y empresas y monopolios del Estado. Bajo una terminología que pretendería avanzar en la objetividad, justicia y transparencia de las decisiones gubernamentales y en la «igualación de las condiciones de juego»¹⁴ entre empresas nacionales y extranjeras, se esconden obligaciones que aseguran la plena libertad de operación de las corporaciones transnacionales, institucionalizan su espacio de *lobby* y las habilitan a enjuiciar a los Estados en foros internacionales de arbitraje. De esta forma, las políticas nacionales en materia de

**Otro de los rasgos
 distintivos de estas
 negociaciones es el
 secretismo con que
 se negocian y firman
 estos acuerdos ■**

promoción industrial, energía, salud, derechos laborales, protección ambiental, saneamiento público, acceso a los servicios básicos, cultura y educación son puestas en jaque a partir de la vigencia de estos tratados.

Otro de los rasgos distintivos de estas negociaciones es el secretismo con que se negocian y firman estos acuerdos. Los Estados aceptan limitar su capacidad soberana de gobierno y esta importante decisión se lleva adelante a espaldas de la ciudadanía, de los parlamentos nacionales y de los decisores políticos vinculados a las agendas concretas que serán fuertemente afectadas por

12. V. Barreto: «Documento de Trabajo. Campaña regional contra el TISA. Internacional de Servicios Públicos Regional Américas», ISP, FES, REDES-AT, 2016.

13. Joseph E. Stiglitz: «La farsa del libre comercio» en *Project Syndicate*, 4/7/2013.

14. Esta expresión, utilizada frecuentemente por los defensores de estos esquemas de negociación, es claramente engañosa en la medida en que las obligaciones que se imponen a los Estados en materia de trato nacional van más allá de elementos que aseguren la no discriminación en favor de las empresas nacionales. Los Estados deben asegurar a las empresas extranjeras iguales condiciones de explotación que a las nacionales, lo que en algunos casos puede significar un trato más favorable. Esta discriminación en favor de capitales extranjeros se ve claramente en el caso del recurso al arbitraje internacional previsto en el TPP ya firmado y se encuentra aún en discusión en el caso del TTIP y el TISA.

los contenidos de los tratados¹⁵. En contraste, las empresas transnacionales son actores presentes en el transcurso de las negociaciones. A modo de ejemplo, en el caso de las negociaciones del TISA, basta con analizar los pronunciamientos de entidades empresariales como la TISA Business Coalition¹⁶ o la Coalition of Services Industries¹⁷ de EEUU para entender el grado de participación que tienen estas entidades en la construcción del libreto de la negociación.

■ El impacto de las negociaciones en el mundo del trabajo

La vigencia de los acuerdos megarregionales tendrá considerables impactos en el empleo debido a su incidencia en la consolidación de las formas de producción conducidas por cadenas globales transnacionales pero, sobre todo, en virtud de la exacerbada presión promercado dirigida a limitar las ya amenazadas capacidades de los Estados de proteger el interés general de las comunidades.

El TPP, cuyo texto fue completamente publicitado luego de su firma en febrero de 2015, contiene un capítulo expresamente destinado a los asuntos laborales. Si bien es posible que también el TISA y el TTIP terminen teniendo contenidos similares respecto de esta temática, lo cierto es que el sentido de los compromisos allí asumidos no parece de ningún modo ser garantía suficiente para el resguardo de los derechos laborales, en el marco de las obligaciones que se imponen a los Estados en materia de apertura.

El capítulo del TPP en cuestión reconoce la vigencia de las obligaciones emanadas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las disposiciones legales nacionales vigentes en cada país. No obstante, las determinaciones en favor del mundo del trabajo tienen menos que ver con la obligación fundamental de los Estados de cuidar los derechos de las trabajadoras y los trabajadores en sus territorios que con la preocupación por evitar dinámicas de competencia que operan a través de menores costos salariales. En primer lugar, la vigencia de las normas laborales nacionales e internacionales está sujeta a que no sean utilizadas «con fines comerciales proteccionistas», es decir, a que no dificulten el libre desempeño económico de la empresa en cuestión. En

15. En este sentido, la discusión sobre el alcance del mandato de la Comisión Europea para negociar este tipo de acuerdos –TTIP, TISA, Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA, por sus siglas en inglés)– ha sido objeto de las críticas planteadas por organizaciones sindicales y sectores políticos de la izquierda europea.

16. Disponible en <www.teamtisa.org/>.

17. Disponible en <www.servicescoalition.org/>.

segundo lugar, resulta bastante claro que el objetivo del tratado de asegurar el cumplimiento de las obligaciones en materia laboral se vincula más con el interés de los países del Norte de impedir el llamado «*dumping social*» que con una visión humanista que reconozca los derechos del trabajo dentro del conjunto de los derechos fundamentales de los que todas las personas debieran gozar en plenitud¹⁸.

Por otro lado, el TISA contiene un anexo dedicado al «movimiento de personas» supuestamente dirigido a regular la movilidad de aquellos catalogados como «prestadores de servicios independientes», generalmente profesionales de alto grado de calificación. A estos, los Estados deben ofrecerles plenas garantías para su movilidad, pero no se establece disposición alguna en materia de cobertura de normas laborales y protección social. Además de resultar en un instrumento que favorece la flexibilización de las relaciones laborales, se ha alertado sobre el riesgo de que estas disposiciones repercutan en la profundización de las ya precarias condiciones de trabajo y de vida de millones de trabajadoras y trabajadores migrantes. El texto del anexo no contiene disposiciones suficientemente claras que aseguren que no se incluya dentro de la categoría de trabajadores profesionales independientes a trabajadoras o trabajadores migrantes bajo una relación de dependencia encubierta, mediante la evasión de la legislación laboral del Estado de destino, lo que deja por consiguiente totalmente desprotegidos a estos colectivos.

En definitiva, el principal riesgo de estos acuerdos, desde la perspectiva del empleo, radica en la profundización del esquema de acumulación conducido por las empresas transnacionales, que ven allanado el camino para el perpetuo corrimiento de la frontera del lucro a costa de una cada vez mayor explotación de las trabajadoras y los trabajadores. Para los países del Sur, en particular los latinoamericanos, estos esquemas de negociación presentan la consolidación del esquema de «especialización» Norte-Sur que los condenará a la producción en sectores primarios o con escaso nivel de agregación de valor y a la incapacidad de construir estrategias soberanas de desarrollo productivo y social.

■ Desafíos para las trabajadoras y los trabajadores

Lejos de desalentar las estrategias centradas en el protagonismo del mercado y la financiarización de la economía, la crisis capitalista que estalló en 2008

18. V. artículo 19.4 del anexo sobre asuntos laborales del TPP, disponible en <www.direcon.gob.cl/tpp/capitulos-del-acuerdo/>.

dio pie a un proceso de feroz contraofensiva en las estrategias de acumulación y debilitó cualquier intento de instalar un discurso que haga foco en las necesidades de cambiar los patrones de producción, comercialización, consumo y convivencia comunitaria a escala global. La conmemoración de los diez años de la derrota del proyecto estadounidense de crear el ALCA encuentra al movimiento sindical de las Américas en un proceso de clara rearticulación, ante la renovada fortaleza del programa político neoliberal, en un marco de crecientes dificultades de los proyectos del Sur con vocación emancipadora.

En este contexto, la rearticulación del sindicalismo debe estar marcada por un intenso esfuerzo de fortalecimiento en clave organizativa y programática que reconozca la necesidad de una acción en diferentes niveles: dentro de las cadenas globales de acumulación, en pos de la mejora de las condiciones de trabajo y vida de sus trabajadores y trabajadoras; y desde el colectivo en su conjunto, por el fin de la impunidad de las empresas en los países del Sur global. Pero también es imperioso avanzar en la construcción de una acción «multifuerzas» con espíritu unitario, que incorpore las diversas batallas del conjunto de organizaciones populares del continente. El llamamiento realizado en noviembre de 2015 desde La Habana por organizaciones sociales y movimientos populares de las Américas, representantes de trabajadores, indígenas, mujeres, campesinos, jóvenes, estudiantes, comunicadores, afrodescendientes, religiosos, intelectuales y artistas, nos permite mirar hacia el futuro con ojos de optimismo¹⁹. ☒

19. V. «Declaración final del Encuentro Hemisférico Derrota del ALCA, 10 años después», La Habana, 22/11/2015.