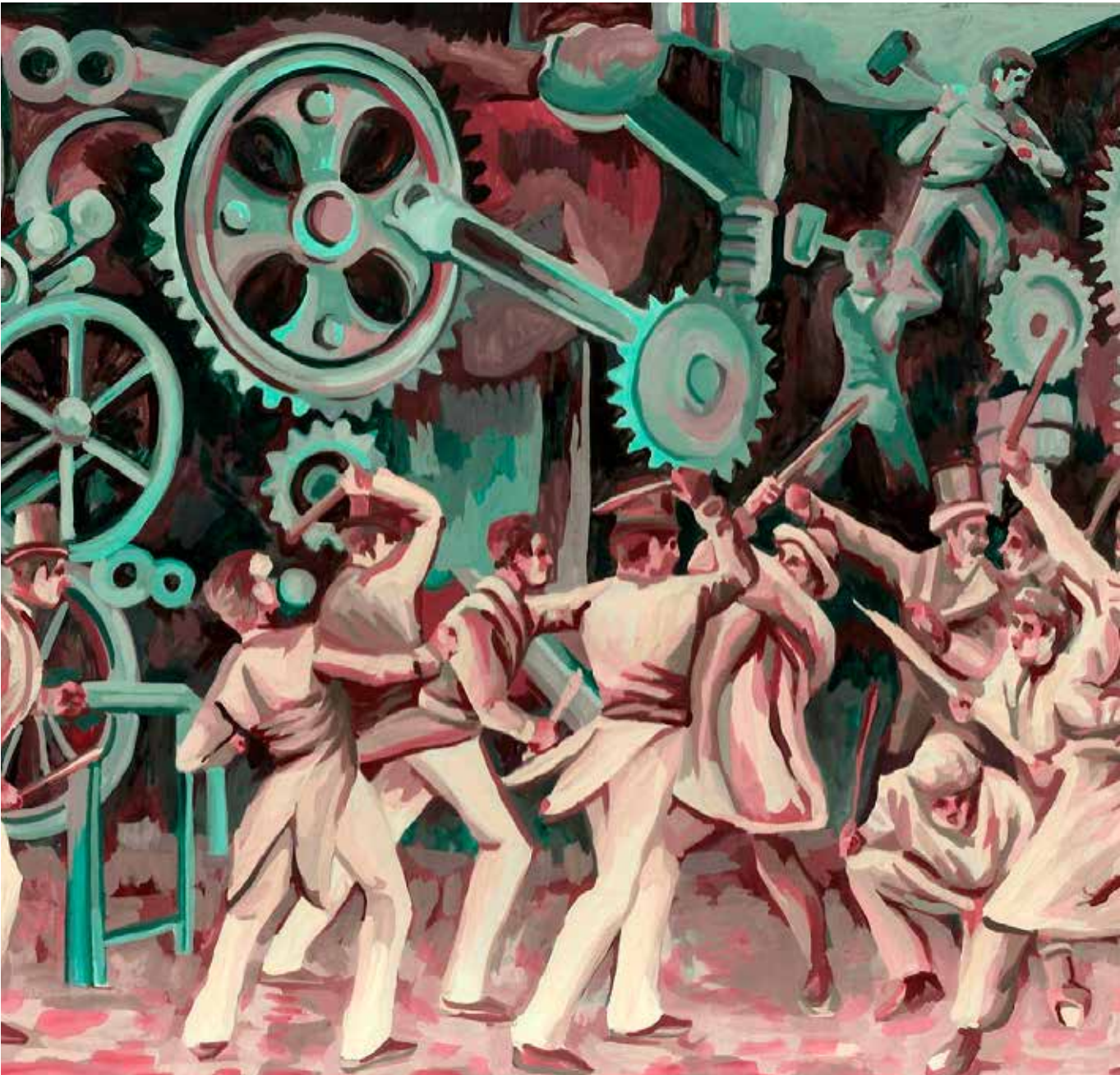


LAS RECETAS DE LAS NUEVAS AGENDAS COMERCIALES Y SUS IMPACTOS

NO HAY LUGAR PARA LA JUSTICIA AMBIENTAL EN LA AGENDA DEL CAPITAL TRANSNACIONAL





Natalia Carrau
Amigos de la Tierra Uruguay
Marzo de 2020

Agradecemos el apoyo de Amigos de la Tierra Internacional,
Amigos de la Tierra Australia y de Transnational Institute (TNI)

Introducción

Las agendas de liberalización comercial y de las inversiones que se traducen en los acuerdos comerciales neoliberales tienen una historia relativamente reciente pero de amplia incidencia. Su evolución a lo largo de los años refleja las formas que el capital transnacional se ha dado para superar las crisis sistémicas que él mismo provoca e incluso lucrar con ellas y mutar para aumentar sus tasas de ganancias y expandir sus posibilidades de acumulación avanzando sobre nuevas esferas de la vida en sociedad y la Naturaleza.

Hoy encontramos en prácticamente todos los acuerdos comerciales que están en proceso de negociación, renegociación o que han sido recientemente firmados, el mismo tipo de cláusulas y compromisos. Así, el recientemente firmado Acuerdo UE-MERCOSUR, la renegociación del NAFTA o el CP-TPP¹, son fieles representantes de estas nuevas agendas comerciales, además de incluir todos los elementos medulares de los típicos tratados de libre comercio (TLC) promovidos durante la década del noventa. Esta razón explica la necesidad de comenzar a hablar más en términos de agendas y menos de instrumentos específicos. No importa los nombres con los que se denominen los “envases” para el libre comercio, los contenidos (agendas) se reiteran en una especie de búsqueda por una convergencia amplia de normas con iguales estándares.

El papel que antes jugaba la Organización Mundial del Comercio (OMC) está siendo gradualmente sustituido por esta estandarización de compromisos y cláusulas que se avanza por vías bilaterales, birregionales o entre países y regiones (como es el caso de los acuerdos que firma la UE con otros países). La variedad de instrumentos comerciales que se observan hoy es claramente representativa de los nuevos esquemas de liberalización, que parten de los compromisos de la OMC a la que reconocen como entidad originaria de promoción del libre comercio, pero toman distancia de ella cuando escalan en muchos aspectos no acordados multilateralmente en la OMC. El “piso mínimo” de liberalización comercial en una diversidad de materias se está corriendo, pero no producto de la negociación en la gran mesa de la OMC donde todos los países participan sino por la vía bilateral. La tentación bilateralizadora de la agenda comercial ha estado presente desde siempre y se ha visto revitalizada en cada oportunidad que la OMC ha sufrido un estancamiento y/o parálisis. En esta oportunidad no es diferente.

La diferencia es que el estancamiento prolongado que viene sufriendo la OMC parece permanente y potenció la expansión y dinamización de propuestas que exacerban las lógicas de liberalización, mercantilización y desregulación.

Y si la OMC ya era un peligro para los derechos de los pueblos y la justicia ambiental, social y económica, estos instrumentos renuevan y potencian esas amenazas con mayores implicancias para las propuestas populares de transformación.

El denominador común de estas agendas y de los instrumentos que las viabilizan sigue siendo el capital transnacional conducido por las empresas transnacionales (ETN). Es imposible entender las configuraciones del sistema capitalista de los últimos años sin considerar el rol que cumplen las ETN. Son estas empresas las que controlan los flujos del capital y conducen -al tiempo que obtienen beneficios- el proceso de acumulación capitalista. De esta forma juegan un doble rol: promueven el sistema, asegurando que este se perpetúe y, por otro lado, reciben todos los beneficios de dirigirlo y controlarlo “externalizando” cualquier tipo de costo que surgiera.

Analizar las ETN en el marco de un sistema es considerar el lugar que ocupan en él y las formas en las que ejercen el poder y construyen las relaciones materiales y simbólicas que las perpetúan. Al estar en un lugar de privilegio -el centro de la arquitectura construida a su alrededor-, los instrumentos (las políticas), los actores, las instituciones y los procesos que se generan en este sistema se articulan en beneficio propio. Es por ello que el análisis de los instrumentos comerciales y de inversiones debe verse a la luz de este actor económico de magnitud. Una ventaja adicional de un análisis de estas características es comprender que la magnitud del poder que detenta es tal, que es necesario tener presente que se trata de un actor que comanda e influye enormemente en las decisiones internacionales. Ya no es posible considerar solo a los Estados como actores soberanos en la arena internacional, es imprescindible visibilizar el poder de estas empresas y comenzar a considerarlas en los análisis y en las estrategias para regularlas.

En las siguientes páginas se presentan de forma general un análisis del contexto que hizo posible la evolución de las agendas comerciales. En segundo lugar, se presentan algunos de los principales elementos que destacan de los capítulos medulares que estas agendas proponen y sus impactos. El análisis se concentra principalmente en los impactos para la justicia ambiental, las regulaciones y políticas públicas y la soberanía de los países y pone como ejemplo algunas de las propuestas contenidas en el acuerdo recientemente firmado entre los países del MERCOSUR y la Unión Europea (UE).

¹ El Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (CPTPP por su sigla en inglés) o TPP-11 que fue firmado en febrero de 2018 por 11 países de Asia Pacífico y de las Américas. Originalmente se conocía como Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP por su sigla en inglés) y estaba integrado también por Estados Unidos que en 2017 decide retirarse de las negociaciones.

¿Nuevas?-Viejas agendas comerciales

Las actuales agendas que proponen los acuerdos comerciales provienen de una evolución. En esta evolución algunos hechos pueden señalarse como importantes hitos.

La creación (y posterior parálisis) de la OMC es un hito en sí mismo si consideramos cómo los resultados o la ausencia de los mismos en este espacio multilateral de negociación de las reglas del comercio internacional, dinamizaron otras agendas por fuera de esta estructura o reforzaron nuevas lógicas de negociación. Los contenidos negociados en la OMC corresponden a una variedad amplia de temas. Si bien el principal objetivo inicial declarado era la reducción de los aranceles (liberalización arancelaria) y el levantamiento de barreras no arancelarias (controles burocráticos y fitosanitarios, entre otros), desde un inicio quedó claro que las negociaciones incluían temas que no se restringían a lo estrictamente comercial y, por eso mismo, generaron y generan, fuertes tensiones, especialmente entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. El acuerdo sobre agricultura, sobre Derechos de Propiedad Intelectual y Comercio de Servicios, entre otros, generaban tensiones entre estos mundos².

A partir de la paralización de las negociaciones en la OMC en 2001 durante la Ronda de Doha, se abrieron nuevos frentes de negociación que pretendían cambiar la correlación de fuerzas que presentaba la mesa multilateral de negociación, donde estaban sentados la enorme mayoría de países del mundo y era posible generar alianzas entre los países del Sur Global, por ejemplo, frente al avance de las patentes de medicamentos. Pero de todos modos el escenario de la OMC supuso avances sustantivos en la liberalización en industria y servicios, aunque menos en materia de inversiones.

El estancamiento en la OMC, el poder de las Empresas Transnacionales y los intereses económicos que prevalecen en distintos países -sobre todo los países capitalistas centrales- habilitó y dinamizó un proceso de negociación comercial por la vía bilateral que podemos identificar como segundo gran hito. Así, en paralelo a este estancamiento, los acuerdos de tipo TLC país-país, región-región y país-región se multiplicó al igual que el tipo de materias de negociación que incluían. En las Américas, tanto la fallida Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como los diferentes formatos de TLC promovidos tanto por Esta-

dos Unidos como luego también por la UE, son fieles representantes de la liberalización comercial dura por la vía bilateral. La novedad introducida por estos acuerdos fue el avance de la liberalización en las materias que la OMC no había logrado consenso. Los contenidos de este tipo de acuerdos establecen reglas, disposiciones y metodologías para la liberalización, desregulación u homologación de reglamentaciones en diversas materias.

Cada entrada y salida del multilateralismo se acompaña de oleadas de negociación o renegociación de instrumentos bilaterales, birregionales o megaregionales que buscan profundizar la lógica de apertura y libertad de los mercados por sobre la potestad de los Estados de definir y aplicar políticas públicas y su responsabilidad de proteger y garantizar la realización de los derechos humanos³.

Como tercer hito en esta evolución de las agendas comerciales, podemos identificar el proceso de reconfiguración de la organización de la producción a nivel global. Desde la década del setenta, las grandes ETN líderes en sectores estratégicos comenzaron un proceso de reestructura de su línea de producción que las llevó a tercerizar y externalizar algunos eslabones de su cadena de producción. De esta manera, llevaron los eslabones intensivos en mano de obra o en el uso de materias primas a países en donde el acceso a estos componentes y recursos fuese barato, en abundancia y con escasos o nulos controles y regulaciones. La integración vertical de las ETN es sustituida paulatinamente por una integración horizontal ofreciendo al capital transnacional grandes ventajas para expandir la tasa de ganancia, la opacidad respecto a los recursos que maneja y la propiedad de sus acciones y externalizando la responsabilidad por el respeto de los derechos laborales, sociales, ambientales, en fin, los derechos humanos.

Esta reorganización de la producción no fue simplemente una decisión empresarial. Las ETN contaron con la garantía de determinadas políticas a nivel comercial y económico que les permitieron llevar adelante esta transformación. Un proceso que en última instancia les asegura el lucro a lo largo de la cadena sin hacerlas responsables por ninguna protección social ni impacto que ocurriera en esa cadena. Hasta el día de hoy no existe una gobernanza obligatoria para las cadenas productivas. Las ETN tienen la posibilidad de hacer uso de la opacidad que les otorga operar en diferentes países con diferentes sistemas legales y entramado de protección de los derechos humanos, con diferentes legislaciones de protección ambiental, para expandir sus operaciones y con estas, su lucro.

² La Vía Campesina Internacional desde un inicio denunció y exigió que la OMC no tuviera injerencia sobre la agricultura, por las implicancias que las reglas del sistema comercial internacional tienen sobre los sistemas agrícolas, en especial los impactos que genera en la producción familiar y campesina.

³ Para ilustrar la escalada liberalizadora que impone la agenda bilateral, en un artículo de 2018, Rodrik compara dos TLC firmados por Estados Unidos y dos países pequeños en dos periodos diferentes: el primero firmado con Israel (vigente desde 1985) y el segundo firmado con Singapur (vigente desde 2004). El TLC con Israel contiene 8mil palabras y versa sobre aspectos estrictamente comerciales como tarifas, restricciones agrícolas, licencias de importación y reglas de origen. El TLC con Singapur es 10 veces más extenso y solo 7 de los 20 capítulos cubren temas convencionales. El resto de los capítulos incluyen temas como servicios financieros, propiedad intelectual, reglas de inversión, medio ambiente, incluso comercio electrónico, entre otros.

En este proceso fue significativo el papel que jugaron la ciencia, la tecnología y las comunicaciones que llevaron a una ruptura del proceso productivo controlado por la casa matriz en un solo país y organizado de forma vertical. A nivel de las políticas, las principales ventajas que posibilitaron esas transformaciones vienen de la mano de la creciente remoción de las regulaciones estatales. Las políticas de reforma estructural implementadas desde la década del setenta en adelante en las diferentes regiones del mundo, con diferentes grados de aplicación y penetración, facilitó lo que luego sellaron las negociaciones comerciales bilaterales. A la desregulación, privatización y mercantilización presentadas por los paquetes de reformas estructurales, las agendas comerciales y de inversión le agregaron una serie de disposiciones y cláusulas que restringen aún más el accionar del Estado, no permitiendo que se establezcan controles y criterios de interés público.

Comercio de Servicios: lo público relegado a lo privado

La lógica con la que han evolucionado las agendas comerciales ha permitido que el mercado avance sobre lo público en todas las esferas de la vida en sociedad, incluido los servicios. Este proceso ha sido ayudado por los paquetes de reformas estructurales implementados a nivel regional y global, que facilitaron la remoción de obstáculos para la consideración de un servicio como mercancía o de las mercancías como servicios. El Acuerdo de Comercio de Servicios (TISA por su nombre en inglés) es un ejemplo paradigmático del avance de la lógica y racionalidad del mercado sobre lo público aplicado a los servicios. La letra explícita e implícita en sus textos proponía un avance del mercado sobre los servicios públicos a partir de la restrictiva definición de servicios públicos que adoptaba.

Además, existe una diversidad de empresas públicas estatales, de capital mixto o monopolios que funcionan para garantizar el acceso a estos servicios. Por tanto, los impactos de la liberalización de los servicios y la introducción de los servicios públicos de forma explícita en las negociaciones comerciales deben medirse a la luz de las disposiciones que contienen los capítulos sobre Empresas y Monopolios del Estado. Esto último refuerza la advertencia de leer de forma transversal e integralmente los acuerdos comerciales actuales, para poder entender la magnitud de los impactos que pueden tener para la justicia social, económica y ambiental.

Como señala la profesora Jane Kelsey (Kelsey, 2008) los servicios constituyen actividades sociales que aportan a la vida en sociedad: la educación, el transporte, la salud, los cuidados, la energía, el agua y el saneamiento, el entretenimiento y/o esparcimiento, entre otros que podríamos mencionar. Estas actividades juegan un rol central en la vida de las sociedades. Las revoluciones tecnológicas explican en gran medida el desarrollo de los servicios y las formas en que este desarrollo impacta en las formas de sociabilidad. Se suma a esto, el peso que han ganado

los servicios en las cadenas globales de producción (CGP) y en la producción de cualquier mercancía. Este proceso conocido como la “servificación” de la producción, explica en gran medida la necesidad de las ETN de generar nuevas reglas para el comercio de servicios que sirvan a sus intereses. Las disposiciones que contenía el TISA, pero también algunas de las metodologías que se utilizan en la negociación de servicios en otro tipo de acuerdos, refuerzan la idea del servicio más como mercancía transable en el mercado que como un bien público y un derecho humano.

En términos generales, la provisión tradicional de servicios públicos estaba basada en servicios de base gratuita que eran provistos por el Estado o por alguna agencia estatal. Un ejemplo claro son los hospitales, las escuelas o los centros de reclusión. La tendencia actual es depositar la provisión de los servicios públicos en asociaciones público-privadas. Por tanto, el esquema de provisión tradicional de base gratuita, convive con la provisión de base mixta o totalmente privada, incluso cuando sean servicios fuertemente subsidiados directa o indirectamente por el Estado. (Kelsey en: Swawkat, A., Klein, N. y Overland, J., 2011) El discurso mercantil subraya la eficiencia y eficacia en el gasto y en la prestación del servicio como los objetivos centrales de esta transformación. Sin embargo, la remoción del control estatal es en esencia el verdadero objetivo. Remover el control estatal es también remover el límite a la actividad mercantil: lo público deja lugar al lucro privado.

Esta transformación se logra con reformas profundas de políticas, pero también con un nuevo entramado de reglas y disposiciones que son introducidas incluso de forma velada en los textos de negociación comercial. Las negociaciones comerciales actuales se centran en la eliminación de las regulaciones estatales ya que éstas son las que establecen los límites a los intereses privados.

En los capítulos de servicios de las agendas comerciales actuales destacan tres aspectos estructurantes de esta lógica:

Dinámicas de negociación de compromisos: las formas en que las partes que negocian un acuerdo acuerdan los compromisos, garantizan que los países se expongan a un grado mayor de apertura en los servicios en negociación y en futuros servicios (Ej. Listas negativas, Cláusula de congelamiento del grado de liberalización alcanzada –status quo o trinquete)

Exigencia de obligaciones para los Estados: se restringe la potestad regulatoria de los Estados al establecer límites y criterios en procedimientos tales como otorgamiento de licencias, autorizaciones o regulaciones técnicas (Ej. límites a la prerrogativa del Estado de condicionar el otorgamiento de una licencia o autorización).

Liberalización exacerbada y/o impuesta: las definiciones y el alcance de las definiciones tomadas por los textos de negociación incorporan de forma encriptada la potencial liberalización de sectores no liberalizados

a los compromisos del acuerdo de forma explícita (Ej. definiciones y obligaciones para los servicios públicos, incorporación de Empresas y Monopolios del Estado).

A estos aspectos se le suman los compromisos que se asumen en los capítulos referentes a Convergencia Regulatoria y Transparencia que se analizan más adelante en el texto pero que tienen implicancias directas con las disposiciones establecidas en los capítulos de negociación de servicios.

El pasaje de los servicios hacia el paradigma mercantil genera impactos en la vida de todas las personas, especialmente en la clase trabajadora y dentro de ésta a las de menores ingresos, especialmente mujeres y poblaciones vulnerables. El deterioro, desregulación y privatización de servicios públicos empeora las condiciones de vida de las clases populares de forma directa y afecta la matriz de protección social de las sociedades, limitando la movilidad social.

En materia de justicia ambiental, las condicionantes a la potestad regulatoria de los Estados afecta las obligaciones en materia de protección ambiental y de los bienes comunes de los territorios. Asimismo, la forma en que algunos sectores productivos estratégicos para el enfrentamiento a la crisis climática se incorporan a las negociaciones de servicios, guarda implicancias directas con la capacidad que tendrán los países de enfrentar verdaderamente las crisis sistémicas. El TiSA aplicaba a todas las fuentes y tipos de tecnologías energéticas, por lo tanto, no era posible distinguir renovable de no renovable, servicio local de servicio importado. Con este tipo de formulaciones los Estados están condicionados en el alcance y tipo de política que puedan aplicar para poder enfrentar la crisis ambiental y climática. Estas formulaciones están activas en la gran mayoría de acuerdos comerciales en negociación y a menudo se incorporan en capítulos referidos a las disposiciones sobre Reglamentación Nacional.

Reglamentación Nacional: La captura de las políticas públicas y las regulaciones

Los capítulos de Reglamentación Nacional y Convergencia Regulatoria (o Armonización Normativa) en los textos de los actuales acuerdos comerciales ponen el acento en las políticas, reglamentaciones y normativas internas. El CP-TPP incluye la Convergencia Regulatoria, el TiSA incluía la Reglamentación Nacional, así como el Acuerdo UE-MERCOSUR que lo incluye como subsección dentro del capítulo sobre Comercio de Servicios.

Ponen el acento en las regulaciones y normativas internas porque buscan minimizarlas. Una suerte de multilateralización de estándares mínimos y a la baja para que los Estados se entrometan lo menos posible en el accionar del capital transnacional. Las formas en que multilateralizan estándares de baja son sutiles y a menudo acompaña el

lenguaje encriptado de la jerga de negociación comercial. En estos capítulos se pueden encontrar criterios que se deben respetar al momento de aprobar una nueva normativa, regulación o procedimiento. Estos criterios basados en la razonabilidad, apertura, eficiencia, imparcialidad y transparencia suponen un filtro a las regulaciones, lo que en definitiva termina limitando la capacidad del Estado de regular la actividad privada en función del interés público.

Los capítulos de Reglamentación Nacional se complementan con los textos incluidos en capítulos o Anexos titulados de “Transparencia”. Ambos condicionan la competencia regulatoria del Estado al someter sus decisiones al cumplimiento de determinados criterios, así como también al exigir consulta con “actores interesados” previa a la aprobación, o al obligar al Estado a que valore y de respuesta a las consultas realizadas por interesados. La expresión “actores interesados” refiere a las empresas e inversionistas extranjeros. Uno de los criterios más cuestionados de estas disposiciones alude a la obligación de demostrar la necesidad de la medida a implementar (prueba de necesidad), que recuerda los argumentos de la transnacional tabacalera Philip Morris International al demandar al Estado uruguayo por su política para el control del tabaco, cuando plantearon que si el objetivo era reducir el consumo de tabaco, entonces la política debía ser educativa y no impositiva, ni de restricción del empaquetado y publicidad de los productos de tabaco. Si los Estados se someten a tener que corroborar la necesidad de las políticas a implementar, se impone un enfriamiento regulatorio que inhibe a los Estados de mejorar y potenciar su entramado de políticas, por no contar con la posibilidad real de argumentar fehacientemente que las medidas son necesarias para los objetivos trazados.

Por otra parte, y en términos de justicia ambiental, es necesario considerar las barreras que este tipo de disposiciones imponen al desarrollo y mejora de las protecciones ambientales, como las relacionadas al cuidado del agua, al tipo de energía que se produce, medidas de tipo sanitarias o de control de los prestatarios privados en la provisión de determinados servicios considerados ambientales. El objetivo de este tipo de capítulos es homogenizar las regulaciones entre países para facilitar el comercio y la entrada y salida de inversiones. Un objetivo de esta naturaleza solo puede tensionar el rol regulatorio del Estado y provocar que éste no opere a favor del interés público.

En el caso del acuerdo UE-MERCOSUR, el capítulo sobre Comercio de Servicios incluye la subsección 2 dedicada a la Reglamentación Nacional, aplicada a medidas que puedan afectar el comercio de servicios. La definición de lo que comprende “medida” incluye requisitos y procedimientos para obtener licencias, requisitos de calificación y procedimientos establecidos por las partes. Siguiendo al TiSA, esta subsección incorpora la exigencia de que las medidas impuestas sean razonables, objetivas e imparciales. Esta subsección contiene 6 artículos incluyendo: requisitos y condiciones para el otorgamiento de licencias (art. 14), Procedimientos de Licencia (art. 15), Requisitos de Calificación en el suministro de un servicio (art. 16),

Procedimientos de Calificación (art. 17) y Revisión de Decisiones Administrativas (art. 18). En todos ellos se reiteran los criterios antes mencionados incluida la demostración de la proporcionalidad con el objetivo de política pública.

Además, otro de los capítulos comprendidos en el Acuerdo UE-MERCOSUR es el de Transparencia que cubre en su aplicación a leyes, regulaciones, decisiones judiciales, reglas de procedimientos y administrativas de aplicación general, que puedan tener un impacto en cualquiera de las materias cubiertas por el acuerdo. Allí se hace referencia a la publicación de las medidas de aplicación general que puedan afectar el acuerdo. Establece la necesidad de que estas medidas sean expuestas públicamente, estén disponibles en sitios web, se actualicen periódicamente y que las partes responderán con celeridad a las consultas específicas de las otras partes. Estas formas establecen una rendición de cuentas a la medida de intereses específicos, desconociendo los mecanismos y procedimientos legales y sujetos al estado de derecho que los países proveen en un marco de democracia (Barreto y Carrau, 2018)

La economía digital: ¿Un futuro sin sindicatos? ¿Cómo juegan los acuerdos comerciales?

Otro de los capítulos que están siendo incorporados con cada vez más fuerza tiene que ver con la economía digital, específicamente lo que se relaciona con comercio electrónico, aunque no solamente. Si bien algunos acuerdos de tipo TLC del pasado contenían capítulos sobre comercio electrónico, es evidente que el tamaño, peso y los compromisos que actualmente se están estableciendo sobrepasan con creces aquellos primeros capítulos introducidos y generan potenciales impactos negativos en las relaciones laborales actuales y en los países dependientes de la tecnología.

Esta novedad en la agenda comercial está fuertemente relacionada con las necesidades del capital transnacional y con las transformaciones que éste fue imponiendo a la producción a escala global. El peso que tienen los servicios en la producción de un bien manufacturado es hoy clave. Además, dentro de los servicios, la tecnología asociada a la economía digital también explica gran parte de los cambios operados, así como el hecho de que muchas mercancías transables como bienes en la economía mundial, hoy estén siendo consideradas también como servicios por sus componentes o su proceso de producción. Es por eso que, a nivel de las negociaciones comerciales, las disposiciones que se observan en los capítulos de servicios se ven complementadas por las que se observan en los capítulos de comercio electrónico.

Este flujo de tecnología asociada a lo digital coloca a la información y a los datos como el "oro" del presente y del futuro, uno de los productos más cotizados en la actualidad. Las ETN que dominan el sector de la economía digital

y el comercio electrónico trabajan con "algoritmos" (secuencias de tareas y de pasos para resolver un problema), almacenan, compran y venden datos y operan en sectores reales de la economía, a pesar de no poseer ni una empresa constituida con presencia física e infraestructura para que exista una rendición de cuentas. El modelo de negocios de estas empresas se basa en el procesamiento y apropiación de los datos, es por eso que desmantelar el proteccionismo de datos constituye un objetivo central de las empresas dominantes. Asegurar el libre acceso a los datos mediante la eliminación de las restricciones para acceder, almacenar o procesar datos, así como el desmantelamiento de las regulaciones y requisitos que establecen privacidad y protección de consumidores, conforman el plan de acción de las empresas dominantes del sector.

Es por esto que las agendas comerciales proponen en la enorme mayoría de los acuerdos que se negocian o renegocian actualmente, un capítulo dedicado al Comercio Electrónico. A partir de las negociaciones del TiSA, los contenidos de esta agenda tomaron gran relevancia, incluso en el debate público cuando se difundieron los objetivos que intentaba alcanzar esta agenda. Estos textos, -especialmente en el TiSA- fueron objeto de especial cabildeo de parte de las empresas dominantes del sector (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft). Las disposiciones que establecen los capítulos de Comercio Electrónico buscan, por un lado, desmantelar las regulaciones y controles existentes y por otro lado, prevenir el surgimiento de nuevas regulaciones y controles.

En relación con el primero de los objetivos relacionado a la remoción de lo ya existente, los capítulos de Comercio Electrónico establecen la prohibición de requisitos de localización de las empresas del sector, la prohibición de la exigencia de presencia local y el uso de infraestructura local, la eliminación de cualquier restricción al flujo de datos, la eliminación de los requisitos de nacionalidad para directores de empresas y de los requisitos de transferencia tecnológica. Estas disposiciones refuerzan el patrón de dominación Norte-Sur trazando una ventaja inamovible a favor de quienes son los dueños de la tecnología y la propiedad intelectual asociada a la misma.

En relación con el segundo de los objetivos, las disposiciones de estos capítulos establecen la prohibición del acceso y/o transferencia del código fuente, la prohibición de leyes de protección a los consumidores (con mayor o menor nivel de exigencia, pero es una disposición que se encuentra casi siempre) y la prohibición de las leyes de privacidad de datos o determinado tipo de leyes de privacidad de datos. Como se puede apreciar, este tipo de disposiciones están fuertemente vinculadas a debates de actualidad asociados al manejo (uso y abuso) de la "huella digital" que las personas dejan al utilizar aplicaciones, páginas web o plataformas digitales de algún tipo. La apropiación de estos datos y el uso que se les asigna ha sido pública y ampliamente cuestionado a raíz de las prácticas que permitieron la manipulación de la opinión pública al dirigir información especial (a menudo falsa) a determinados contingentes de personas con determinadas características y buscar incidir en ellas con un objetivo político-electoral, de opinión pública o comercial.

Al momento de evaluar las implicancias de estas agendas, es importante considerar que el dominio de mercado que hacen estas empresas está basado en una desigual distribución de la tecnología, del conocimiento y de la propiedad que existe sobre este conocimiento.

Uno de los debates más recurrentes llevados adelante por sindicatos en la actualidad tiene que ver con el trabajo del futuro, que está asociado al papel que juegan las tecnologías y la economía digital en el trabajo, pero también a la enorme brecha que existe entre trabajadores/as que trabajan en condiciones de formalidad y quienes lo hacen en condiciones de informalidad. Las últimas cifras de empleo para la región de América Latina y el Caribe⁴ demuestran que con o sin crecimiento económico, las tasas de ocupación y los salarios se vieron estancadas, el desempleo continuó aumentando al igual que la tendencia de deterioro de la calidad de los nuevos empleos. Incluso cuando el empleo creció, los nuevos puestos de trabajo (concentrados en el sector servicios) son a cuenta propia o en condiciones de informalidad. La demanda por trabajo decente está hoy más vigente que nunca, considerando que parte de los empleos nuevos generados son en sectores de la economía digital que ocultan la relación de dependencia en las relaciones laborales que establecen y contribuyen así al deterioro de las condiciones laborales de miles de trabajadores y trabajadoras.

Especial atención merece el impacto que las empresas de la economía digital, concretamente las plataformas digitales, tiene en las mujeres. La carta de presentación de estas empresas no solo disfraza la relación de dependencia entre el trabajador/a y su empleador, haciendo uso de las diferentes modalidades de contratación que crecieron en los países de la región (tercerizados, cuenta propia, monotributo, unipersonal) con todas las pérdidas y vulneración de derechos que esto tiene asociado, sino que también promueven el paradigma del emprendedurismo. Refuerzan la idea de la administración propia del tiempo como una opción viable para la conciliación entre el trabajo no remunerado y el trabajo remunerado y enfocan en las mujeres las opciones laborales que ofrecen. Así, refuerzan la división sexual del trabajo y la desigual distribución del trabajo de cuidados que recae principalmente en las mujeres, minimizando el peso que las tareas no remuneradas tienen en la vida de las mujeres.

Maquillando la impunidad de las empresas transnacionales: la letra blanda de las agendas comerciales

En 1995, la UE responde a la agenda comercial de Estados Unidos basada en acuerdos de tipo TLC, con una iniciati-

va⁵ de relacionamiento con la región de América Latina que proponía una diferenciación de las necesidades de la región europea y latinoamericana y una propuesta de negociación de acuerdos de asociación. Estos Acuerdos de Asociación fueron suscritos entre 1995 y 1997 e incluían tres capítulos: diálogo político, cooperación y un capítulo comercial. De este modo, la UE se mostró como una región preocupada por los efectos comerciales sobre el desarrollo de los países. El entusiasmo por una propuesta con rostro más humano duró poco, en la medida que se fueron conociendo las materias propuestas en la negociación del capítulo comercial y constatando que no existían grandes diferencias con las agendas de liberalización máxima habitualmente asociada a los TLC de Estados Unidos. Muy pronto quedó en evidencia que la política dura de la UE estaba centrada en el capítulo comercial, y que las disposiciones propuestas en los capítulos de Diálogo Político y Cooperación carecían totalmente de obligatoriedad y no ejercían presión para equilibrar los efectos de la liberalización agresiva en el derecho al desarrollo de los países de la región latinoamericana.

Las cuestiones de política dura, típicamente lo comercial y económico, se concentra en los capítulos comerciales donde se negocian las materias sensibles para los objetivos estratégicos de los países en relación a la matriz productiva y balanza comercial. Las cuestiones de política blanda que incluyen objetivos en materia de cooperación, de temas como paz, seguridad, derechos humanos y sustentabilidad ambiental quedan relegados a capítulos que carecen de monitoreos y exigencias de cumplimiento y que, en última instancia, no ofrecen soluciones reales cuando hay un incumplimiento de los estándares promovidos por el acuerdo. Al mismo tiempo, no hay una conexión entre capítulos, lo que dificulta poder establecer relaciones causales entre los compromisos asumidos en materia comercial y las disposiciones de fomento al desarrollo, la cooperación y el diálogo político.

A pesar de lo que establece la teoría económica dominante, no existe una relación causa-efecto entre los compromisos en materia comercial y el alcance de objetivos de desarrollo, y menos aún de sustentabilidad. La diferencia radica en la capacidad de diseño y ejecución de políticas públicas activas según el desarrollo interno de los países y es esto lo que precisamente no habilitan las disposiciones que establecen los capítulos comerciales.

Las menciones al desarrollo sustentable, al respeto de los derechos humanos, el necesario escrutinio del cumplimiento de los derechos laborales a lo largo de las cadenas globales de producción o la apuesta a enfrentar la crisis climática, terminan siendo objetivos estériles sin condición de desarrollarse puesto que no existe un interés de promoverlos verdaderamente. Si este fuera el objetivo, entonces se negociarían otro tipo de relaciones y acuerdos comerciales basados en la soberanía y los derechos

⁴ “Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe. Antiguas y nuevas formas de empleo y los desafíos para la regulación laboral”, CEPAL-OIT, Mayo 2019.

⁵ “Unión Europea-América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996 - 2000”.

de los pueblos, la justicia ambiental, económica y de género, y no se negociaría la propiedad intelectual, ni se dispondrían prohibiciones a las regulaciones estatales, no se promovería la mercantilización de los servicios públicos, y se jerarquizaría el derecho al desarrollo y los derechos humanos de forma jurídicamente vinculante.

Es por eso que estos capítulos y sus contenidos operan como verdaderas estrategias de maquillaje, que permiten promover disposiciones que en realidad operan en contra de los intereses de los países. La propia teoría económica dominante que sostiene la relación causal entre comercio, crecimiento económico y desarrollo, ha habilitado que los acuerdos comerciales introdujeran capítulos y disposiciones sobre cómo el acuerdo acompañará objetivos de desarrollo sustentable, en un intento por contrarrestar las críticas y la evidencia empírica de estas contradicciones.

El acuerdo UE-MERCOSUR recientemente firmado contiene un capítulo entero dedicado a Comercio y Desarrollo Sustentable con 18 artículos que abordan temas diversos como cadenas globales de producción, estándares multilaterales laborales y ambientales, cambio climático, biodiversidad, bosques, entre otros. Este capítulo tiene entre sus objetivos *“mejorar la integración del desarrollo sostenible en las relaciones comerciales y de inversión de las partes, a través del establecimiento de acciones relacionadas a aspectos laborales y ambientales del desarrollo sostenible de especial relevancia en el contexto del comercio e inversión.”*⁶ El capítulo reconoce la interdependencia entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales y que estas inciden de forma conectada en el desarrollo sostenible. Predomina el uso del condicional (“las partes deberían”, “las partes podrán promover”), lo que subraya la ausencia de un estatus vinculante para las partes.

La sospecha de la inutilidad de estos capítulos ya fue constatada en la experiencia de otros acuerdos de países de la región con la UE, como por ejemplo el firmado entre Colombia, Perú y la UE en 2013, cuyo capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sustentable establecía como objetivo *“promover el comercio internacional, a modo de contribuir con el objetivo de desarrollo sostenible y trabajar para integrar y reflejar este objetivo en su relación comercial.”* (TNI, 2016) En particular se resalta la consideración de los asuntos laborales y ambientales relacionados al comercio y su contribución al desarrollo sostenible. Incluso en sectores dinámicos que se vieron favorecidos por el incremento de las exportaciones de Colombia a la UE, los puestos de trabajo no aumentaron o si lo hicieron fue aumentando los niveles de tercerización a los que se asocian precarización, condiciones de informalidad y alta incidencia de violación de derechos laborales. (TNI, 2016)

Asimismo, se disocia el efecto que tiene la promoción de actividades económicas extractivas, como resultado de la reducción o eliminación de los aranceles aplicados a esos

sectores, del impacto que generan estas actividades en los territorios, sus poblaciones, y el clima. A menudo estas políticas de promoción conllevan la rebaja directa e indirectamente de los controles y regulaciones que exigen la aprobación de licencias para operar en determinados sectores o territorios. Los conflictos territoriales en América Latina se explican en gran medida por el tipo de actividades productivas (fundamentalmente extractivas) que no están debidamente reguladas y si lo están es con regulaciones de bajo estándar. De la misma manera que lo establece el acuerdo UE-MERCOSUR, el acuerdo Colombia, Perú y UE también preveía la creación de un Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible responsable del monitoreo de este capítulo. Organizaciones sociales de Colombia denunciaron en 2016 que a 3 años de implementado el acuerdo, la ausencia de información sobre el monitoreo que debía realizar ese Subcomité no permite comprobar el efecto de contar con estas disposiciones para garantizar el desarrollo sostenible del acuerdo comercial. Asimismo el informe resalta que *“la debilidad de la institucionalidad ambiental ligada al énfasis en la extracción minero-energética como motor del desarrollo, además de incumplir los objetivos establecidos tanto en la Hoja de Ruta como en el Título de Desarrollo Sostenible, es de especial importancia para ejemplificar las contradicciones presentes en este TLC que, por un lado promueve la liberalización y desregulación del comercio y la inversión que generan conflictos sociales, laborales y ambientales y, por otro, plantea que dichas políticas son instrumentos para el desarrollo sostenible [...]”* (TNI, 2016)

Por otro lado, las disposiciones que incluyen estos capítulos se refuerzan con las que están establecidos en los textos del capítulo comercial que ya se mencionaron en este informe y que tienen que ver con las regulaciones estatales y los procedimientos para otorgamiento de licencias, regulación de actividades productivas, diseño e implementación de políticas. El artículo 10 del capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible del acuerdo UE-MERCOSUR refiere a Información Científica y Técnica para la adopción o implementación de medidas relativas a la protección del medio ambiente y condiciones laborales que puedan afectar el comercio o la inversión entre las partes. Este tipo de disposiciones buscan asegurar que la información que respalda la adopción de una medida cuente con un amplio respaldo científico de la comunidad internacional y vaya en línea con los estándares respaldados por esta comunidad reconocida. El texto establece que las medidas deben basarse en información pertinente disponible.

La interpretación sobre lo que constituye información técnica pertinente y contar con un respaldo científico, es en esencia subjetivo. Apelar al respaldo científico como muestra de objetividad o imparcialidad no es sinónimo de eficiencia y a menudo invisibiliza las presiones y manipulaciones a las que están sometidas las investigaciones

⁶ Capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible, Artículo I: Objetivos y Alcance, párrafo 1. Acuerdo UE-MERCOSUR, textos publicados por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, julio 2019. Todas las menciones aquí contenidas sobre el Acuerdo UE-MERCOSUR se refieren a los textos publicados en julio 2019.

académicas con el financiamiento privado directo o indirecto de ETN. (Barreto y Carrau, 2018)

Asimismo, el enfrentamiento a la crisis climática aparece de forma muy escueta en el Artículo 6 sobre Comercio y Cambio Climático que contiene tres escasos párrafos que establecen que las partes deberán cumplir los débiles compromisos del Acuerdo de París. Específicamente mencionan la promoción de las contribuciones positivas del comercio a la reducción de gases de efecto invernadero, incluyendo el incremento de las habilidades de las partes a adaptarse a los impactos del cambio climático en formas que no afecten la producción de alimentos. Los acontecimientos que vienen teniendo lugar en Brasil desde el golpe de Estado en 2016 (negacionismo ambiental, asesinato de líderes ambientalistas y sociales, debilitamiento y desmonte de la institucionalidad de protección medioambiental y los contralores estatales a la demarcación de territorios indígenas, entre otros) exceden con creces el alcance de estas expresiones de deseo sin ningún mecanismo que exija su cumplimiento.

También resulta preocupante las menciones a la responsabilidad social empresarial en el Artículo 11 sobre Comercio y Manejo Responsable de las Cadenas de Suministro, que cubren todos los instrumentos voluntarios existentes que solo refuerzan las lógicas de promoción de la responsabilidad y no la garantía efectiva al respecto a los derechos

humanos. Al mismo tiempo, se reconocen como útiles Directrices como las de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que ponen el foco en la Diligencia Debida, reforzando la idea de que las empresas solo tienen una obligación de medios, es decir hacer lo posible por no violar los derechos humanos en el marco de ciertas circunstancias. Sin embargo, las obligaciones de las ETN deberían acogerse a lo que se conoce como obligaciones de resultado, que son obligaciones que no están condicionadas a determinadas circunstancias y sobre las que no se espera otra cosa que no sea el cumplimiento cabal de respetar los derechos.

Todos los derechos humanos deben considerarse como bienes jurídicos sumamente relevantes que no pueden quedar sujetos a la responsabilidad voluntaria de un sujeto privado empresarial de respetarlo. Los instrumentos voluntarios existentes hasta el momento no han sido efectivos en detener los casos de violación a los derechos humanos que ocurren en los territorios a manos de ETN. Si la promoción del desarrollo sustentable fuese en verdad un objetivo se buscarían compromisos más fuertes y vinculantes en materia de promoverlos, como por ejemplo el apoyo a un instrumento como el que está en discusión en el seno de Naciones Unidas que aborda la problemática de la responsabilidad a lo largo de toda la cadena global de producción.

Referencias bibliográficas

Barreto, V. y Carrau, N., “Las negociaciones entre la Unión Europea y el MERCOSUR: entre asimetrías, concesiones y preservación del derecho al desarrollo”, REDES-AT, ATI, TNI, 2018.

Carrau, N., “Agricultura y Libre Comercio: la liberalización de la agricultura en los tratados de libre comercio”, Folleto Informativo, REDES-AT, ATI, 2016.

Friends of the Earth, “The Trade in Services Agreement is an environmental hazard. An assessment of the environmental impact of the leaked Annex on Environmental Services in the context of TiSA as a whole”.

Kelsey, J., “Embedding the neoliberal transformation of government services thorough trade in services agreements” en: Swawkat, A., Klein, N., y Overland, J. (eds), “Globalisation and the Quest for Social and Environmental Justice”, Journal of Environmental Law, Volume 23, Issue 2, pags 353-355, 2011.

“REDES-AT, “Nuestro camino: construir unidad popular para radicalizar la disputa por los sentidos de la vida” en Revista Biodiversidad, sustento y culturas num. 100, 26-29, Alianza Biodiversidad, 2019.”

Transnational Institute (TNI), “Repercusiones en Colombia del Acuerdo Comercial con la Unión Europea tras tres años de su implementación”, 2016.

