
JUEGO LIMPIO EN EL COMERCIO MUNDIAL

A FAVOR DE UNA REORIENTACIÓN
SOCIALDEMÓCRATA DE LA POLÍTICA COMERCIAL



Thorsten Schäfer-Gümbel con Bernd Lange MdEP,
Matthias Miersch MdB, Sascha Raabe MdB,
Dirk Wiese MdB, Fabian Bohnenberger,
Clara Brandi, Herta Däubler-Gmelin,
Alexander Geiger, Heike Joebges,
Florian Moritz, Hubert Schillinger,
Evita Schmieg, Jochen Steinhilber
y Johanna Uekermann



Resumen	3
Prefacio	4
Tendencias: Un nuevo debate sobre política comercial	5
Áreas de tensión y conflictos de objetivos en la política comercial internacional	8
Entre los mercados liberalizados y la soberanía democrática	8
Entre el control nacional y una política comercial dominada por la UE	8
Entre los ganadores de la globalización y un mayor bienestar para todos	9
Entre unas reglas del juego multilaterales y los acuerdos bilaterales de preferencia	9
Entre objetivos económicos y política sostenible	11
Visión del SPD en materia de política comercial	13
Tareas de futuro	14
1. Construir la arquitectura de políticas comerciales de manera conjunta y solidaria	14
2. Reforzar los procesos democráticos y la transparencia en la política comercial	15
3. Fomentar e imponer buenos estándares laborales	17
4. Reforzar el Estado de derecho con unas obligaciones vinculantes para los inversores en lugar de protegerles de manera unilateral	18
5. Reducir los superávits de cuenta corriente y apoyar a los perdedores de la globalización	20
6. Lograr la sostenibilidad social y ecológica con una política comercial coherente	20
7. Priorizar las cadenas de creación de valor	21
Los autores y autoras	22

Resumen

La política comercial afecta el día a día de muchas personas, tanto en Alemania como en el resto del mundo. Por tanto, la política comercial no puede ser un fin en sí mismo, sino que debe supeditarse a objetivos superiores. Debe basarse en unas normas multilaterales justas y tener en cuenta todos los aspectos de la sostenibilidad. A este respecto, los enfoques socialdemócratas difieren esencialmente de las convicciones liberales de mercado por considerar que las relaciones comerciales tienen que seguir unas normas establecidas a nivel político.

Para nosotros, un régimen comercial democrático implica que en nuestros mercados se comercie con mercancías que hayan sido producidas en unas condiciones socialmente justas y ecológicas así como en el respeto de los derechos humanos; que mantengamos y mejoremos las oportunidades de desarrollo de nuestras contrapartes comerciales del hemisferio sur; que a través del comercio no se socaven, sino que se refuercen los derechos; que no se limiten las posibilidades del Estado de ofrecer una previsión pública en nuestro país y en los países contraparte, y que se dé prioridad a los enfoques multilaterales. También los procesos de negociación de tratados comerciales deberán ser más democráticos y transparentes.

Lo que también necesitamos es una nueva política comercial con capacidad articuladora que permita recuperar la confianza, refuerce la democracia y el Estado de derecho e imponga justicia.

Por eso queremos:

- *Reforzar los procesos democráticos y la transparencia en la política comercial* extendiendo los derechos de control y la capacidad de decisión del Parlamento Europeo, celebrando también debates de política comercial en los parlamentos nacionales, implicando a los representantes de los sindicatos y a la sociedad civil en los procesos de negociación e implementación y celebrando debates públicos sobre los objetivos de la política comercial.
- *Articular las estructuras de política comercial global de manera conjunta y solidaria* reforzando la OMC en calidad de instancia de supervisión, implementación y

solución de conflictos, negociando acuerdos plurilaterales en calidad de acuerdos abiertos por principio y bajo la égida de la OMC y redactando tratados bilaterales obligatoriamente de acuerdo con las normas de la OMC.

- *Reforzar el Estado de derecho y las obligaciones vinculantes para los inversores* poniendo por principio la igualdad de condiciones a los inversores extranjeros y nacionales, excluyendo de las posibilidades de demanda determinadas áreas como el derecho laboral y social, la previsión pública y las obligaciones internacionales, por ejemplo, la protección climática, al tiempo que se vinculan los derechos de las empresas en mayor medida a determinadas obligaciones, como por ejemplo, la transparencia, la prohibición de la evasión fiscal y el cumplimiento de estándares.
- *Reducir los superávits de cuenta corriente alemanes*, por ejemplo, aumentando considerablemente en los próximos años las inversiones en educación, infraestructura de transportes, digitalización y en la transformación energética.
- *Fomentar e implementar los estándares de sostenibilidad* exigiendo que antes de que entre en vigor un acuerdo las partes contractuales deberán haber ratificado al menos las ocho normas laborales básicas, las organizaciones de la sociedad civil en los grupos asesores creados en la UE tendrán pleno acceso a los documentos, se habrá establecido un nuevo mecanismo de resolución de conflictos y se concederá también a los sindicatos la posibilidad de reclamar los estándares acordados; y además, los países en vías de desarrollo obtendrán unas preferencias comerciales positivas cuando sus productos hayan sido fabricados de manera sostenible.

Prefacio

Estimados lectores, estimadas lectoras:

Hace dos años, decenas de miles de personas salieron a las calles, numerosas cartas y llamadas de ciudadanos se recibieron en las oficinas de los partidos, el SPD convocó una convención de su propio partido. Todo esto fue el resultado de la amplia protesta de ciudadanos y ciudadanas que se movilizaron contra el TTIP. Las cadenas de suministro y las normas laborales básicas de la OIT se incorporaron al vocabulario cotidiano igual que lo hicieron también las gallinas tratadas con cloro y los tribunales de conciliación. Desde entonces han pasado muchas cosas. El poco tiempo se ha transformado radicalmente el debate de las políticas comerciales a consecuencia de los desmanes de Donald Trump. Con su política de «America First» orientada hacia el aislamiento, Trump fuerza conflictos comerciales y atiza nuevos (y viejos) temores. De ese modo se gestan las crisis, que socavan la existencia de un sistema comercial global basado en unas reglas comunes. Asimismo, emite un gesto desastroso a la comunidad internacional con su intención de afrontar los retos globales desde el aislamiento y el egoísmo.

Alemania, en cambio, depende casi más que cualquier otro país de la existencia de unos mercados abiertos y una economía global operativa. No obstante, el sistema comercial internacional necesita reformas también más allá del conflicto con Washington. La última gran ronda de negociación, iniciada en 2001 con el nombre de «ronda de Doha», ha fracasado. En estos momentos parece imposible que se pueda llegar a un consenso entre los 164 miembros de la OMC. Por tanto, necesitamos ideas sobre una posible política comercial progresista para lograr avances bajo la égida de la Organización Mundial del Comercio.

Y no sólo resulta cada vez más difícil llegar a un consenso entre los diferentes países. También en el seno de Europa y de nuestro propio país, Alemania, se critica con razón un comercio que sigue exclusivamente unos paradigmas radicales de mercado. Durante demasiado tiempo se ha considerado únicamente la parte positiva del comercio, mientras que se ignoraba en los debates a los perdedores del mismo. Son sobre todo los polí-

ticos los causantes los culpables de dicha omisión. La falta de transparencia en los procesos de negociación y la influencia de los grandes grupos empresariales han sido objeto de debate al igual que la cuestión de lo que se debería incluir en los contratos comerciales en materia de servicios públicos de previsión o estándares de cara al consumidor.

Para nosotros, los socialdemócratas, una política comercial justa es un elemento importante en un mundo global justo. En vista de los desafíos mencionados, necesitamos una base programática para actuar a todos los niveles políticos. Esta publicación es un intento de hacerlo. Ha sido redactada con especialistas de la política, la ciencia, la economía, los sindicatos y la sociedad civil. Y formula las tareas de articulación que derivamos de esta situación para la política comercial socialdemócrata, además de esbozar cuáles son los principios que caracterizan una política comercial justa y equitativa y cuáles son las prioridades que deberían establecerse. Nosotros entendemos nuestro documento como una contribución al debate sobre la articulación de la política comercial internacional, pero también como un puente que tendemos a los responsables políticos en los parlamentos, el gobierno y la sociedad civil. Nuestro objetivo es brindar una orientación.

Quisiera dar las gracias a todos aquellos que han colaborado directamente en la redacción de este documento, así como a los numerosos expertos que nos han asistido y han enriquecido nuestras perspectivas con sus comentarios especializados en el marco de nuestras reuniones de trabajo. Agradezco muy cordialmente a la fundación Friedrich Ebert, y en especial a Jochen Steinhilber y a Alexander Geiger, las enormes ganas, los argumentos y la motivación que han aportado a este resultado.

Y a ustedes les deseo que disfruten de la lectura y espero que puedan derivar de ella conclusiones valiosas para su trabajo.

Reciban un saludo cordial – Thorsten Schäfer-Gümbel

Tendencias: Un nuevo debate sobre política comercial

El paradigma de unos mercados internacionales abiertos y del tráfico libre de mercancías y capital se ve sometido ahora a una gran presión de legitimación debido a las consecuencias de la crisis financiera. Aunque al principio esto sólo afectaba a los propios mercados financieros, ahora se crítica ya el propio régimen comercial internacional. En Alemania y en Europa, los políticos se han visto sorprendidos por la vehemencia y la magnitud de las críticas. Esto es así también para la socialdemocracia.

Hoy en día se crítica cada vez más el libre comercio, ya que no siempre va en beneficio de todos, sino que además de ganadores produce también perdedores. Las decisiones políticas que se justificaron argumentando la necesidad de tener mercados abiertos y de competir internacionalmente por el atractivo económico del país, como el estancamiento de los salarios, los recortes en las prestaciones sociales y la competitividad en materia fiscal, contribuyen a generar una desigualdad creciente. A consecuencia de esas desventajas económicas y sociales, se ha producido un auge de las fuerzas nacionalistas. Si no se abordan estos problemas, existe el riesgo de que los partidos y movimientos populistas (de derechas) sigan cobrando fuerza.

La crítica de amplias partes de la sociedad civil va dirigida hoy en día sobre todo a los acuerdos de libre comercio «en profundidad» tan habituales actualmente, que van mucho más allá de la tradicional eliminación de los aranceles. Sobre todo las negociaciones sobre el acuerdo TTIP con Estados Unidos, pero también del acuerdo CETA con Canadá provocaron en Alemania una fuerte movilización. Las quejas no sólo van dirigidas a la falta de transparencia de los procesos de negociación. Las voces críticas temen que se produzcan profundas injerencias en la autonomía democrática de toma de decisiones por parte de los Estados nacionales y que primen masivamente los intereses de las empresas que operan a nivel transnacional, a costa de otros objetivos económicos sociales y ecológicos, contribuyendo de esta manera a socavar en general la democracia y el Estado de derecho. Esta crítica la comparten también en gran medida la socialdemocracia y sus socios, como los sindicatos.

Algunos escándalos, como el desmoronamiento de la fábrica textil Rana Plaza en Bangladesh en el año 2013 y los incendios en otras fábricas textiles, no sólo han planteado el problema de la falta de responsabilidad corporativa a lo largo de las cadenas de suministro globales, sino que en general han puesto de nuevo sobre la mesa la necesidad de reforzar los estándares laborales, sociales y medioambientales en los tratados comerciales internacionales. Además se está volviendo a discutir la cuestión de si el actual régimen comercial sirve a los intereses y necesidades de los países en vías de desarrollo, y si es así, en qué medida. Respecto a la política comercial de la Unión Europea es necesario asegurarnos de que no sacrificamos los objetivos de la política de desarrollo en favor de unos intereses comerciales de cortas miras. La potencia económica y exportadora de Alemania y de la Unión Europea no debe desarrollarse a costa de otros países más débiles. Además, en vista de la creciente migración global, cabe preguntarse cómo se puede organizar en el futuro la política comercial de manera que contribuya también a largo plazo a mejorar la situación de países más pobres, especialmente en África, nuestra región vecina.

Y, por último, las controversias son también consecuencia de los cambios fundamentales que se están produciendo en el mundo laboral y económico. Después de la escisión ya avanzada de procesos de producción en todas las cadenas globales de creación de valor, ahora es la digitalización la que provoca una transformación que está cambiando también en profundidad el mundo del comercio. Al respecto es necesario modificar las normas comerciales actuales, que datan de una época previa a la aparición de Internet, y adaptarlas a los nuevos acontecimientos. Sobre todo en el ámbito de un comercio de Internet transnacional, que está creciendo a una velocidad vertiginosa, así como de los servicios transnacionales ofrecidos a través de plataformas digitales, surgen un gran número de nuevos retos para los que hay que establecer un marco legal a través de acuerdos entre países. En el debate habrá que determinar también qué temas son los que deben estipularse mediante acuerdos comerciales. En cualquier caso, será necesario garantizar entre otras cosas que las normas que se establezcan no consagren el gran poder que

ejercen sobre el mercado unos pocos gigantes digitales, sino que fomenten la competencia y dejen un marco de actuación suficiente a los países, para que estos puedan desarrollar su propia economía digital y así lograr cerrar la creciente brecha digital. Existen también otros desafíos, como la necesidad de fiscalizar debidamente los volúmenes de ventas y los beneficios de las empresas de Internet, así como la lucha contra el auge de las nuevas relaciones laborales precarias bajo las condiciones de la «economía gig». Las nuevas normas comerciales para la economía digital sólo deberán discutirse sobre la base del refuerzo de los derechos digitales de los ciudadanos y ciudadanas, y con unas normas claras sobre la protección de datos.

También continúa el debate sobre los desequilibrios comerciales internacionales. A nivel europeo y global, Alemania está siendo fuertemente criticada por sus superávits de comercio exterior. Y no se trata sólo de las exportaciones en sí mismas, sino de que Alemania ha ampliado masivamente sus exportaciones, sin aumentar en la misma medida los bienes y servicios que percibe de sus socios comerciales. La cuenta corriente de la cuarta economía mundial presenta por tanto desde hace años un superávit muy elevado, y sigue en aumento. Según la opinión de diversos críticos, Alemania está asegurándose con ello puestos de trabajo en tiempos de crisis a costa de sus socios comerciales, sustrae a la economía global la demanda que tanto necesita y dificulta la reducción de la deuda de los países deficitarios, en lugar de apoyarlos. De este modo, la economía mundial sigue siendo susceptible a futuras crisis.

El auge de los grandes países umbral, sobre todo de China, no sólo ha modificado de manera decisiva las corrientes comerciales, sino también el equilibrio de fuerzas internacional. El acuerdo comercial del TPP, que fue anulado por el presidente Trump de Estados Unidos inmediatamente después de subir al poder, había sido el intento del gobierno precedente de asegurarse a nivel internacional la influencia de Estados Unidos en Asia, y mantener así desde el punto de vista estadounidense unos estándares importantes que en la OMC no han logrado imponer frente a la resistencia de los países en vías de desarrollo. Un objetivo similar seguía también el TTIP, cuyas negociaciones están paralizadas desde que subió al poder el nuevo gobierno de Estados Unidos. En la medida en que la política comercial bajo el go-

bierno de Trump apuesta exclusivamente por acuerdos bilaterales en lugar de hacerlo por acuerdos regionales o multilaterales, y Estados Unidos ya no ejerce de impulsor de un régimen de cooperación internacional, se genera un vacío político a nivel internacional que ahora va a llenarse.


En Alemania, un país con una mayor integración que otros de tamaño similar en la división internacional del trabajo, muchos puestos de trabajo de alta calidad y bien remunerados dependen del comercio exterior. Por tanto, la existencia de unos mercados abiertos es de fundamental interés para Alemania. Pero además de defender ese interés por mantener abiertos unos mercados que a día de hoy ya están liberalizados en gran medida, una estrategia comercial progresista debe ofrecer también respuestas a las preguntas siguientes:

a) ¿Deberían abrirse otras áreas que hasta ahora no estaban sometidas a los principios del mercado o lo estaban sólo en parte? ¿Cuáles serían los objetivos y los intereses de dicha apertura? ¿Y cuáles podrían ser las condiciones para ello?

b) Los acuerdos sobre la armonización o el reconocimiento (mutuo) de estándares y normativas tienen por objeto reducir los costes comerciales y garantizar unas condiciones internacionales de competencia justas. ¿Qué estándares y normativas, entre otros, para la protección de la salud, del medio ambiente y de los consumidores, en salarios y condiciones laborales, sobre la lucha contra la corrupción y la prevención de la evasión fiscal deberían ser en el futuro objeto de los tratados comerciales y cuáles no? ¿Qué nuevas formas de cooperación y de tratados (por ejemplo, los denominados «Living Agreements») podrían tener un papel relevante en este contexto?

c) ¿Es posible evitar que aumenten las desigualdades o que se generen mayores grupos de «perdedores de la globalización» en las clases medias y pobres de la población a consecuencia de una mayor apertura de los mercados tanto en países ricos como pobres? Y en caso afirmativo, ¿cómo?

d) ¿La política comercial apoya el objetivo global de un desarrollo social y ecológico sostenible para toda la humanidad en armonía con la agenda 2030 y los objetivos de sostenibilidad (ODS)? ¿Cómo lo hace?



Y e) ¿Cómo se puede lograr que el comercio mundial siga cumpliendo unas normas multilaterales y que un futuro sistema comercial sólido y justo salvaguarde también los derechos de los países económicamente más débiles?

Desde la perspectiva socialdemócrata, esta situación de transición supone una oportunidad. Dicha oportunidad consiste en replantearse la política comercial e influir en ella a nivel político en el contexto de un análisis sincero y teniendo en cuenta el canon de valores y objetivos socialdemócratas.

Áreas de tensión y conflictos de objetivos en la política comercial internacional

Entre los mercados liberalizados y la soberanía democrática

Un gran desafío en materia de política comercial consiste en mantener y ampliar los márgenes de maniobra democráticos y salvaguardar el primado de la política. Tras varias rondas de liberalización a nivel mundial en las dos últimas décadas, los aranceles han perdido cada vez más relevancia; de hecho, el nivel medio de aranceles sobre productos finalizados dentro de la OCDE se encuentra actualmente por debajo del tres por ciento. En las negociaciones hoy en día se trata por tanto sobre todo de establecer acuerdos sobre normativas a nivel nacional, como los estándares técnicos, de salud sanitaria o laboral, normas de la competencia o de licitaciones públicas. Las rondas de negociación, que hasta han sido por lo general muy poco transparentes, implican el riesgo de que se impongan los intereses propios de las empresas (como el acceso a los mercados, el ahorro de costes, la protección de las inversiones) en los conflictos de objetivos frente a los intereses de los consumidores y los empleados. Los críticos temen además que se produzcan importantes injerencias en la autonomía de la toma de decisión democrática de los países.

El gran desafío reside sobre todo en lograr un acercamiento conveniente entre los estándares y una cooperación en materia regulatoria con los socios comerciales internacionales, al tiempo que se garantice que se respetarán, aplicarán y no se socavarán los principios democráticos. Los tratados comerciales no deberán sustraerse al debate social y político.

Entre el control nacional y una política comercial dominada por la UE

La política comercial es uno de los pocos ámbitos de la política que están dominados casi por completo por la unión europea. Esta competencia ya definida en los tratados fundacionales fue transferida gradualmente a la comunidad europea tras la culminación de la unión aduanera. Desde entonces, la comunidad posee la competencia del comercio de mercancías. Dicha competen-

cia fue ampliada con el tratado de Niza en diciembre de 2000 para incluir, entre otros, el comercio de servicios. Es decir, que Alemania sólo puede decidir sobre las medidas de política comercial propuestas por la Comisión Europea dentro de la UE. Por tanto, la influencia de los gobiernos nacionales tiene que hacerse valer en los órganos correspondientes del Consejo. A los parlamentos nacionales les corresponde la tarea de asignar a sus gobiernos respectivos este mandato y ejercer el control, por ejemplo, a través de comisiones comerciales constituidas a tal efecto, según el ejemplo del parlamento danés. Este control democrático de la política comercial europea se vio reforzado por el tratado de Lisboa (2009), que concede al Parlamento Europeo unas posibilidades considerables de codecisión adicional. El Parlamento Europeo acompaña ahora las negociaciones sobre tratados comerciales y al final tiene que dar su aprobación, para que estos puedan entrar en vigor.

La vinculación diversa y en parte muy compleja de las competencias nacionales de la Unión Europea en diversos ámbitos temáticos plantea desafíos adicionales a la hora de conformar de manera activa la política comercial como, por ejemplo, la cuestión de la operatividad de la Unión Europea como asociación de países. La sentencia del tribunal europeo de justicia (con ocasión de un posible tratado con Singapur) sobre la distribución de competencias en tratados comerciales aportó una mayor claridad al respecto. Respecto a ámbitos considerables de un acuerdo comercial, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea considera que la Unión Europea tiene una competencia exclusiva. Solo en dos ámbitos ve una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros: para inversiones de cartera así como para la conciliación de conflictos entre inversores y países en cuestiones especialmente conflictivas en la discusión de la opinión pública. En el futuro esto podría llevar a una situación en la que los acuerdos tuvieran que ser «divididos» en una parte principal bajo la competencia exclusiva de la Unión Europea y una pequeña parte «mixta», que tuviera que ser además ratificada por todos los 28 países miembros de la Unión Europea. Pero también es posible que en determinados casos en el futuro haya que prescindir por completo de la incorporación de un capítulo de protec-

ción de las inversiones. Esta implementación consecuen- te de la sentencia de Singapur deberá ir acompañada de una mayor concienciación de las tareas, competencias y posibilidades de que Parlamento Europeo y el Bundestag puedan ejercer su influencia.

Mientras que la Comisión Europea es responsable de negociar acuerdos comerciales, el diseño y la imple- mentación de las medidas políticas que le acompañan corresponden a los Estados Miembros. La política co- mercial debe ir acompañada de una política educativa y de mercado laboral, de una política estructural y de redistribución así como de un fomento de la economía exterior para evitar efectos negativos de esa apertura de los propios mercados, o al menos paliar las consecuen- cias, para poder aprovechar las nuevas oportunidades que brindan los acuerdos comerciales.

Entre los ganadores de la globalización y un mayor bienestar para todos

La globalización económica no regulada llevaría a una concentración creciente de la renta y el patrimonio en los propietarios del capital y en quienes cobran los más altos salarios, que se beneficiarían de manera despro- porcionada de esas «ventajas de la globalización»; esto se produciría tanto en los países exportadores de eco- nomías sólidas como Alemania como también en países en vías de desarrollo y países umbral. Así es como surgió en las últimas décadas una élite global de ganadores de la globalización, en el «uno por ciento» cuya influencia sobre las instancias políticas y las instituciones democrá- ticas no deja de crecer. A las empresas se les ha facili- tado enormemente la tarea de invertir en el extranjero. Esto ha reforzado la capacidad de negociación de las empresas frente a los trabajadores y a los sindicatos, de modo que las amenazas de traslado del negocio tienen un efecto de medida disciplinaria sobre los países. En la «competencia económica entre países» y para «con- servar y mejorar la competitividad internacional» se ven obligados a seguir las ideas políticas macroeconómicas dominantes.

Por ejemplo, en los países ricos, los perdedores son so- bre todo los trabajadores menos cualificados, ya que se ven afectados por la competencia en materia de salario procedente de los países de bajos ingresos. En las últimas décadas, la renta real se estancado en muchos países de


la OCDE, por ejemplo, en Alemania; en algunos países, esta renta incluso se ha reducido. Y esto ocurre incluso aunque se tengan en cuenta los beneficios para los con- sumidores al obtenerse productos de importación más baratos. Allí donde la presión de la competencia barata internacional afecta a sectores industriales enteros, con frecuencia se ven afectadas también regiones enteras debido a este cambio estructural forzado, y pierden con ello el tren del desarrollo económico del país.

En países pobres y países umbral, los beneficios de la globalización tampoco llegan a todas las personas. Los incrementos absolutos de la renta los obtiene sobre todo una fina capa superior de la sociedad de élites tradicio- nales o nuevas. A esto se suma el hecho de que sobre todo en los grandes países umbral así como en el este y sudeste asiático se está gestando una nueva clase me- dia global que ha registrado un fuerte aumento relativo de su renta respecto al bajo nivel de partida. Aunque muchos países presenten ya una clase media creciente, no se ha podido solucionar el problema de que muchas personas siguen viviendo al borde del mínimo de subsis- tencia o bien están incluso por debajo del mismo, y no se pueden beneficiar de esta apertura económica.

Esto recalca la necesidad, por una parte, de controlar mejor los procesos de globalización mediante una nor- mativa internacional, y por otra, de acompañarlos me- diante políticas nacionales. Los políticos deben reforzar sus posibilidades de gestión y también las de los sindica- tos mediante una mayor coordinación en órganos como la OIT, UNCTAD, OMC y G20, al igual que en el marco de los acuerdos comerciales, y sobre todo, mediante la in- clusión de estándares laborales. El ideal al que debemos aspirar, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo de los diversos países, es lograr ser competitivos en igualdad de condiciones manteniendo los derechos y estándares de los trabajadores a un alto nivel, de modo que no se compita en función de los salarios y las condiciones la- borales, sino a través de la innovación, la calidad y los avances en productividad.

Entre unas reglas del juego multilaterales y los acuerdos bilaterales de preferencia

En principio, la normativa internacional codificada en la Organización Mundial de Comercio (OMC) para el co- mercio transnacional de mercancías y servicios constitu-



ye la base de dicho comercio internacional. En la OMC, cada uno de sus 164 miembros actuales tiene un voto, y se decide por consenso. Es la única organización internacional que dispone de un prestigioso mecanismo de resolución de conflictos, del que hacen uso sus miembros y cuyas sentencias se siguen y se implementan en gran medida. El procedimiento para la solución de conflictos comerciales está considerado hasta la fecha como el máximo logro de la OMC, aunque como foro para intensificar la liberalización del comercio y la integración de los mercados la OMC lleva ya varios años en crisis. La dinámica de las negociaciones multilaterales ha cambiado radicalmente desde los años 2000. Hasta entonces, eran sobre todo la UE y Estados Unidos quienes dominaban las conversaciones. Pero la creciente influencia de los países en desarrollo y de las potencias económicas emergentes dejó cada vez más claras desde su fundación las diferencias de intereses en el seno de la OMC. La ronda de desarrollo de Doha, constituida en 2001, fue la primera ronda de negociaciones multilaterales convocada bajo la égida de la OMC, pero con su compleja agenda de negociación se quedó atascada al poco tiempo. El enfoque aplicado en un principio en las negociaciones según el cual las reglas sólo se podían aprobar en su totalidad («single undertaking») se abandonó de facto hace ya mucho tiempo. En su lugar se negocia ahora de manera incremental y se buscan soluciones a temas individuales del mandato de negociación de Doha; el acuerdo para la simplificación del comercio («Trade Facilitation Agreement») aprobado en 2013 en Bali e implementado a principios de 2017 es el único acuerdo de peso que aportará una clara simplificación y un ahorro de costes en el comercio transnacional. Más allá de esto, el intento de incorporar a la agenda de negociación los denominados «nuevos temas», como por ejemplo el comercio digital, ha fracasado debido a la resistencia de una serie de países en desarrollo que exigen como requisito para ello que finalice la ronda de Doha. Con el presidente norteamericano Trump el sistema multilateral se ha visto sometido adicionalmente a grandes presiones.

Debido al bloqueo reinante en la OMC y a la presión de las grandes potencias comerciales, se ha intensificado la tendencia hacia los tratados comerciales bilaterales y regionales, es decir, los acuerdos de preferencias. Ya se han registrado e implementado casi 300 acuerdos de este tipo en la OMC. Existen razones pragmáticas para ello: a nivel bilateral en un pequeño grupo de países con

intereses comunes resulta más fácil que en un contexto multilateral el poder alcanzar resultados y establecer también normativas innovadoras de política comercial. Sobre todo aquellas normativas de gran complejidad técnica y que además afectan a otras áreas políticas y restringen profundamente la libertad de actuación de los países requieren grandes dosis de confianza mutua, cosa que actualmente no existe a nivel multilateral. No obstante, todas las normas exclusivas en las que participan sólo unos cuantos países presentan en principio el riesgo de perjudicar a los países que no se han implicado, pero que se ven indirectamente afectados por ellas. Por otra parte, los acuerdos negociados a nivel regional o «plurilateral» para simplificar el comercio pueden a su vez favorecer a terceros, si los países signatarios del tratado aplican el principio más favorable para conceder esas ventajas comerciales acordadas también a terceros países sin exigir una contrapartida, o bien les ofrecen al menos la posibilidad de incorporarse más adelante a dicho tratado.

Aunque es muy posible que la tendencia hacia estos nuevos acuerdos bilaterales y regionales continúe existiendo por motivos geoeconómicos y por las relaciones de poder existentes, continúa siendo una tarea central en materia de política comercial el mantener y reforzar un sistema de comercio multilateral más equilibrado y regulado para compensar las asimetrías de poder. Esto no sólo favorece los intereses de muchos pequeños países, y sobre todo de países en vías de desarrollo, los cuales obtienen una posición de negociación bastante mejor a nivel multilateral debido al principio del consenso. Al mismo tiempo, también es el requisito necesario para evitar que se produzca una nueva fragmentación de los espacios comerciales interconectados hoy en día a nivel global y para que se puedan solucionar los conflictos comerciales de manera esencialmente justa y objetivamente razonable. No obstante, en vista de los bloqueos existentes, se está poniendo claramente de manifiesto que los nuevos temas en el futuro se verán impulsados en mayor medida por coaliciones de países afines, y en su mayoría desembocarán en acuerdos en los que (en un principio) no participarán todos los miembros de la OMC. La dificultad y el reto inherentes a este proceder serán el hacerlo de manera que se sigan obedeciendo las normas de la OMC, no se perjudique con ello a otros países, se permita la adhesión de países adicionales a posteriori y puedan constituir un punto de partida para una posterior normativa multilateral.

Entre objetivos económicos y política sostenible

Las cuestiones de la justicia social, la sostenibilidad ecológica o la diversidad cultural han jugado hasta ahora un papel como mucho marginal en la articulación concreta de la política comercial. La profunda orientación en función de criterios puramente económicos genera conflictos con otros objetivos sociales y supone un peligro para ellos.

Con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Sustainable Development Goals, SDGs) aprobados en 2015 por las Naciones Unidas en Nueva York, la comunidad internacional se dio a sí misma un marco conjunto de actuación. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible obligan a todos los actores (países, instituciones e individuos) a contribuir con políticas coherentes a la sostenibilidad económica, social y medioambiental. La política comercial debería suscribir estos objetivos.


Los objetivos de desarrollo sostenible consideran las distintas dimensiones del desarrollo por igual e instan a armonizarlas. Para ello es necesario también que se tenga en cuenta el objetivo de la justicia de género en todos los ámbitos de la política y que se sometan las decisiones políticas a una perspectiva sensible al género. Para la política comercial de la Unión Europea esto supone que se deben aplicar mejor o reconsiderar los instrumentos ya existentes. Por ejemplo, aunque en todos los acuerdos comerciales de la UE se redactan estimaciones de las consecuencias para la sostenibilidad, a nivel político actualmente no tienen una gran relevancia. También en el marco de las preferencias comerciales generalizadas para los países en desarrollo, existen todavía muy pocos incentivos para aplicar una política sostenible a nivel social y medioambiental y justa a nivel de género.

Las relaciones entre la política comercial y la migración son muy complejas y, por lo general, no proporcionan una explicación sencilla de los flujos migratorios. Aun así, es necesario aplicar estrategias con las que se eviten en el futuro posibles efectos negativos de la liberalización del comercio que pudieran empujar a las personas a migrar. Al mismo tiempo, deberán aprovecharse en mejor medida los posibles efectos positivos de estos acuerdos, por ejemplo, para fomentar el empleo en los países contraparte.

La aplicación consecuente de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en su conjunto contribuiría al menos a reducir

los contrastes existentes en la cooperación para el desarrollo entre países industrializados y en vías de desarrollo. Éste es el caso, por ejemplo, de las subvenciones pesqueras y agrarias de la UE. Además, los Objetivos de Desarrollo Sostenible exigen más margen de acción para los objetivos políticos nacionales como el desarrollo de industrias propias o la imposición de estándares. Esto debería significar para países más pobres, por ejemplo, que a través de unas restricciones parciales de la importación y la exportación o bien a través de subvenciones (en el marco de la normativa de la OMC) pudieran fomentar activamente políticas industriales y evitar que su margen de acción a nivel nacional se viera demasiado restringido por los acuerdos bilaterales de libre comercio. En cualquier caso, es necesario corregir la desigualdad en el comercio mundial que afecta a los países más pobres, tal y como se reconoció ya en la declaración ministerial de la OMC en 2001.

Pero la sostenibilidad no puede ser sólo el criterio primordial en el comercio entre países, ya que de manera creciente son las redes empresariales y de producción organizadas a nivel transnacional las que determinan en mayor medida las cadenas de suministro y de creación de valor, dominando la economía global y con ello los flujos comerciales a nivel mundial. Hasta ahora, las normas destinadas a crear un marco para fomentar la sostenibilidad social y medioambiental en los procesos de producción globales no están a la altura de la velocidad vertiginosa con que se transforman los medios de producción. El mero hecho de integrar a un país en una cadena de suministro global, es decir, que participe en la producción de un elemento del producto finalizado, no aporta nada sobre la calidad de la creación de valor ni sobre su contribución al desarrollo sostenible. Aunque los países asiáticos son los que más se benefician de haber sido integrados en el comercio internacional, con frecuencia están integrados en procesos de producción que apenas les permiten generar valor. Con frecuencia, los productores están sometidos a una fuerte presión competitiva dentro de su propio país, pero también respecto a sus países vecinos. La consecuencia suelen ser los malos salarios y unas condiciones laborales infrahumanas. Esto se debe por una parte a la despiadada competencia entre los grupos empresariales internacionales, los fabricantes de marcas y las grandes cadenas comerciales; y por otra parte, a un profundo desequilibrio de poder en el seno de las cadenas de generación de valor, que permite a los proveedores dictar los precios de los



productos. Estos a su vez se ven obligados a abaratar cada vez más su producción, por ejemplo, reduciendo los estándares laborales en sus fábricas. El precio lo acaban pagando los empleados. En cambio, los países del África subsahariana, por ejemplo, apenas han sido incluidos en las cadenas industriales de creación de valor.

Una política comercial sostenible debe contribuir no tanto a multiplicar el poder y la riqueza de las élites ya de por sí influyentes y adineradas, sino más bien a mejorar las oportunidades de vida sobre todo de los jóvenes en los países umbral y en vías de desarrollo.

Visión del SPD en materia de política comercial

Para el SPD, la política comercial es un instrumento central en la articulación de la globalización. Dicha articulación debe basarse en unas normas multilaterales justas y debe tener en cuenta todos los aspectos de la sostenibilidad, sobre todo, también los aspectos sociales y medioambientales, después de que durante demasiado tiempo primaran los aspectos exclusivamente económicos. Alemania es uno de los países más dependientes de la apertura de los mercados y de una economía global operativa, y en el pasado se ha beneficiado muy especialmente de la creciente integración de los mercados. No obstante, los parlamentos y los gobiernos deben fijar unas normas para los mercados, y para ello debemos asegurar la existencia de un margen de actuación político y de unas posibilidades de participación democráticas.

La política comercial influye en el día a día de muchas personas, en Alemania y en todo el mundo. La política comercial socialdemócrata, por tanto, no es un fin en sí mismo, sino que aspira a unos objetivos de orden superior. Nuestra política comercial se orienta en función de la agenda universal de sostenibilidad de Naciones Unidas (Agenda 2030) y contribuirá a lograr los objetivos de la Agenda así como del Acuerdo de París para la Protección Climática. Por tanto, la política comercial no puede considerarse de manera aislada, sino que debe estar integrada en una estrategia de conjunto que incluya entre otros los puntos siguientes: la regulación de los mercados financieros, la reforma de la política agraria, las estrategias de la política industrial, de mercado laboral y estructurales así como la política de educación, medioambiental y de desarrollo. Los instrumentos de política comercial se encuentran en su mayoría a nivel de la UE. El nivel europeo y la política europea por tanto cobran aquí una relevancia especial. La base de todo ello es la continuación de la integración social de Europa, un objetivo por el cual luchamos junto con el resto de los partidos socialdemócratas europeos.

Los enfoques socialdemócratas se diferencian de las convicciones liberales de mercado esencialmente por el

hecho de que consideramos que las relaciones comerciales deben seguir unas normas fijadas a nivel político. Queremos un régimen comercial justo y democrático. Eso significa para nosotros que en nuestros mercados se negociarán mercancías que han sido fabricadas bajo condiciones sociales y medioambientales justas y respetando los derechos humanos; que salvaguardamos y mejoramos las oportunidades de desarrollo de nuestras contrapartes comerciales del hemisferio sur; que con el comercio se refuerzan y no se socavan los derechos; que no se restringen las posibilidades de los países de ofrecer un sistema de previsión pública ni en nuestro país ni en el de nuestras contrapartes; y que damos preferencia a los enfoques multilaterales.

Sin embargo, un régimen comercial justo no puede gestarse a puerta cerrada: las negociaciones secretas han socavado la confianza de la opinión pública en los procesos políticos y la aceptación de las normas comerciales. Por ello, no sólo debemos modificar los contenidos de los tratados comerciales, sino también sus procesos de negociación. La política comercial socialdemócrata incluye por tanto también la transparencia en cuanto a contenidos y la participación de los implicados en las negociaciones, e incluye sobre esta base un debate público sobre los objetivos de la política comercial así como una posición reforzada de los parlamentos.

Además, necesitamos también una nueva política comercial operativa y capaz de volver a generar confianza, que refuerce la democracia y el Estado de derecho e imponga un trato justo. No va a ser una tarea fácil ni exenta de contradicciones. No obstante, la socialdemocracia ya ha logrado cosechar éxitos en el pasado actuando sobre los interfaces de lógicas políticas, sociales y económicas divergentes. Ahora le corresponde reactivar esa capacidad de hacer confluir las ideas y «aunar esfuerzos» también en materia de la política comercial. Y esa tarea solo se puede afrontar en cooperación con otros, con nuestros socios en Europa y en las instituciones internacionales, con los sindicatos y con las ONGs.

Tareas de futuro

1. Construir la arquitectura de políticas comerciales de manera conjunta y solidaria

A nivel multilateral y plurilateral

La OMC deberá conservar un papel central en su calidad de instancia de supervisión, imposición y de solución de conflictos en el sistema comercial. Por su estructura multilateral, garantiza además la igualdad de derechos entre países pobres y ricos en la mesa de negociación. La política comercial no puede basarse en el poder, sino en ciertas normas. Y para ello se necesita una OMC fuerte.

No obstante, con ello no se responde a la pregunta de si las normas acordadas son razonables y justas o si se han quedado anticuadas. Una de las cuestiones y puntos de conflicto más importantes será, por ejemplo, en qué medida se concederá a los distintos países, sobre todo a países en vías de desarrollo, un margen de maniobra político y de interpretación («flexibilidades»). Al respecto, y pese a las críticas constantes sobre el gran número de normas vigentes en la OMC, en general el mecanismo de solución de conflictos en dos fases se ha convertido en una instancia reconocida mundialmente para solucionar conflictos comerciales. De hecho, es un importante garante para que los accesos concedidos a los mercados permanezcan abiertos y el comercio transfronterizo cumpla las normas acordadas conjuntamente. Al mismo tiempo, previene una fragmentación del sistema comercial internacional. No obstante, el tribunal mercantil de la OMC actualmente ya sólo es operativo dentro de un cierto margen, desde que el gobierno de Estados Unidos bloquea sistemáticamente cualquier nuevo nombramiento de jueces a la instancia de apelación según un turno de alternancia establecido. Actualmente, la tarea más importante para los miembros de la OMC es solucionar este bloqueo.

A consecuencia del parón en las negociaciones comerciales, diversas coaliciones de países con la participación de la UE aplican cada vez en mayor medida la estrategia, paralelamente a las negociaciones multilaterales sobre los temas tradicionales de Doha, de iniciar también conversaciones sobre nuevos temas que no interesan a todos los miembros de la OMC. Numerosos países en

los últimos años han manifestado su interés por negociar en la OMC sobre nuevos ámbitos de regulación, como inversiones o el comercio digital. Los denominados «acuerdos plurilaterales» podrían complementar en algunos ámbitos las arduas negociaciones en el marco multilateral, o incluso en parte sustituirlas. Los últimos precedentes de estas actividades son el Information Technology Agreement (ITA) aprobado en la conferencia ministerial de la OMC de 2015 y el Environmental Goods Agreement (EGA), cuyas negociaciones sin embargo están paralizadas desde diciembre de 2016.

Al respecto, lo que importa es que los acuerdos plurilaterales en los que ha participado la Unión Europea son considerados básicamente como acuerdos plurilaterales «abiertos», es decir, sobre la base del máximo favorecimiento, y bajo la égida de la OMC. Cuando en ellos se estipulan cuestiones de acceso al mercado, dichos acuerdos por lo general no entran en vigor hasta que se alcanza la denominada «masa crítica» (80–90 por ciento del comercio global de los bienes o servicios correspondientes). De esta manera se evita que importantes actores del mercado practiquen el «parasitismo» y disfruten de las medidas acordadas para la agilización del comercio sin tener que hacer concesiones comerciales en calidad de países firmantes.

Desde el punto de vista de la política de desarrollo, el objetivo es que al iniciar negociaciones plurilaterales se pueda captar a un grupo lo más amplio y representativo posible de diversos países en desarrollo para estas negociaciones. Además, deberán aprovecharse de la mejor manera posible los conocimientos expertos existentes a nivel multilateral. Organizaciones como la OMC, UNCTAD y la OIT deberán cooperar más estrechamente, por ejemplo, estableciendo como norma obligatoria la participación de representantes de la OIT y de UNCTAD en calidad de asesores en las negociaciones de acuerdos plurilaterales y multilaterales.

Y viceversa: deberán rechazarse por principio los acuerdos «exclusivos» que no estén abiertos básicamente a todos los miembros de la OMC y por tanto hagan avanzar la fragmentación del sistema comercial internacional. Entre ellos se encuentra en su forma actual también el

«Trade in Services Agreement» (TiSA), que hasta que se detuvieron provisionalmente las negociaciones había sido negociado en gran medida en secreto y fuera del marco de la OMC.

A nivel bilateral/regional y unilateral

Un gran reto en las negociaciones de acuerdos bilaterales y regionales es el conseguir un mejor equilibrio entre las ventajas para los Estados Miembros y los riesgos para terceros y para el sistema del comercio multilateral. Para la UE esto significa que en los acuerdos preferenciales no hay que perder de vista la transparencia y la posibilidad de que terceros países puedan incorporarse a ellos; sólo así podemos reducir los riesgos para el sistema multilateral de comercio mundial. Algunas posibilidades importantes a este respecto son, por ejemplo, las cláusulas de adhesión para terceros países y la transparencia en la cooperación en materia regulatoria. Sólo allí donde el marco multilateral no permita seguir avanzando deberá la política comercial de la Unión Europea recurrir a los acuerdos bilaterales y regionales. Y en estos a su vez deberá regir el principio básico de reconocer unos estándares elevados de la contraparte respectiva y establecer de manera vinculante la obligación de realizar un esfuerzo común para mejorar los estándares de las condiciones laborales, medioambientales y de protección del consumidor. También en los acuerdos bilaterales debemos asegurarnos de que no se pueda restringir el principio de precaución en la Unión Europea.

En el marco de su sistema general de preferencias (SGP), la UE concede todos los países más pobres en vías de desarrollo («low» y «lower middle-income countries») de manera unilateral una reducción de los aranceles para determinadas mercancías que va hasta a la concesión de el acceso plenamente exento de aranceles y contingentes para los «Least Developed Countries» (LDC) para todo tipo de mercancías a excepción de las armas en el marco de la iniciativa «Everything-but-Arms» (EBA). Para facilitar a los países el uso de los accesos que se brindan a sus mercados, deberían simplificarse aún más las normas de origen, entre otras cosas, y la acumulación de origen para componentes de países en desarrollo.

Dado que el gobierno actual de Estados Unidos no desempeña ya su papel como potencia articuladora del régi-

men internacional de cooperación y gobernanza, serán otros los actores que llenen ese vacío. Esto implica tanto riesgos como oportunidades. Para la UE significa esto que tendrá que desempeñar un papel más activo que hasta ahora en la articulación del régimen comercial internacional, sobre todo también a nivel multilateral, lo cual desde el punto de vista socialdemócrata implica también de manera ineludible la necesidad de continuar con la reforma de la política comercial de la UE siguiendo el modelo ya esbozado aquí. En este contexto, tanto Alemania como la UE deberán mostrarse abiertas a nuevos socios de cooperación fiables para poder lograr sus objetivos en política comercial y global recientemente definidos.

2. Reforzar los procesos democráticos y la transparencia en la política comercial

Para el futuro de los tratados comerciales resultará decisiva la cuestión de la participación democrática en la política comercial: ¿Quiénes van a ser los actores que se incluyan y con qué capacidades de codecisión para lograr tanto la aceptación como la participación democrática? No deberán ser los órganos ejecutivos ni las administraciones, sino los parlamentos y sus representantes directamente elegidos por el pueblo los lugares adecuados en los que deberán llevarse a cabo los debates sobre la articulación de nuestra convivencia y donde deberán tomarse las decisiones sobre las medidas políticas necesarias.

Por ese motivo, los parlamentos deberán aprovechar de manera activa e intensa las posibilidades de control democrático de la Comisión Europea y del Consejo de ministros que les brinda el tratado de Lisboa de 2009. Esto requiere, por una parte, un mayor refuerzo de los derechos de control y cogestión del Parlamento Europeo; por otra, una escrupulosa información e implicación de los parlamentos nacionales. Además, será necesario informar con un grado de detalle mucho mayor y ofrecer mejores posibilidades y derechos de participación a la opinión pública.

Esto incluye la publicación oportuna de todas las posiciones de negociación dentro de la Comisión Europea durante las negociaciones en curso (y para ofrecer una mayor transparencia, sería deseable también la publicación de las posiciones de los respectivos socios en la

negociación) así como una mayor participación de los miembros electos del Parlamento Europeo ya antes de las negociaciones. Para ello se han sentado ya las bases con la iniciativa de transparencia impuesta por el Parlamento Europeo: en el futuro, la Comisión Europea publicará todos los borradores de mandatos de negociación. Esa mayor participación consistiría en la obligación de los Estados Miembros de no aprobar futuros mandatos de negociación hasta que el Parlamento Europeo haya manifestado su posición al respecto. Dicho mandato deberá ser además puesto a disposición del Parlamento Europeo. Asimismo, se ha propuesto que el Consejo y el Parlamento, de manera similar al caso del procedimiento de codecisión, tomen conjuntamente la decisión de otorgar un mandato, y que dicho mandato una vez aprobado sea oportunamente publicado.

Durante las negociaciones, deberá garantizarse el pleno acceso a todos los documentos de negociación y un intercambio periódico de impresiones con los Estados Miembros y con la Comisión Europea. Estos requisitos son la condición indispensable para poder establecer la supervisión crítica necesaria y ejercer una influencia efectiva desde el Parlamento Europeo sobre las negociaciones en curso.

Independientemente de ello, para lograr la aceptación de las medidas en materia de política de comercio en la época de los «acuerdos profundos» y el creciente escepticismo respecto a la UE, es más necesario que nunca lograr una participación activa de las instancias de representación de la población en los Estados Miembros. Por tanto, las comisiones del Bundestag alemán deberían aprovechar de manera más activa las posibilidades de participación previstas para los tratados de la UE, y deberían ser informadas periódicamente por parte del gobierno federal alemán sobre el estado de las negociaciones comerciales en curso en la UE y tomar posición al respecto. Precisamente en un ámbito político delegado en gran medida en la UE como es el de la política comercial, es importante que el Bundestag ejerza su función de control y que el gobierno marque pautas que luego podrán ser incorporadas a las negociaciones como posición alemana a través del Consejo de Ministros de la UE. Por tanto, el Bundestag deberá implicarse en el proceso antes de que se otorgue un mandato de negociación y deberá presentar al gobierno unos requisitos concretos respecto al posicionamiento alemán.

No obstante, el proceso parlamentario (a nivel de la UE así como a nivel nacional) en los tiempos que corren probablemente no bastará para lograr la aceptación necesaria para los tratados comerciales, tan conflictivos en cuanto a sus repercusiones y contenidos. Así lo ha demostrado el debate en torno al TTIP y al CETA.

Por tanto, en el futuro, además de los intereses del sector económico deberán tenerse en cuenta adecuadamente también otros intereses y perspectivas sociales en el proceso de negociación. La Comisión Europea deberá garantizar una participación equilibrada de los representantes de los trabajadores tanto antes de iniciar la negociación como durante el curso de la misma y a la hora de implementar los acuerdos.

3. Fomentar e imponer buenos estándares laborales

Para que la lucha por la competencia global no se libere sobre las espaldas de los trabajadores, es imprescindible que se incluyan unos altos estándares laborales como elementos de una globalización justa.

Los estándares establecidos por la OIT (especialmente las ocho normas laborales básicas) constituyen un marco de referencia en materia de derecho laboral global. No obstante, hasta ahora no forman parte de las normas de la Organización Mundial del Comercio. En los acuerdos comerciales bilaterales y regionales de la UE, de Estados Unidos y de algunos otros países se están incluyendo cada vez más estándares laborales, en su mayoría con referencia a las normas laborales básicas de la OIT. En los futuros acuerdos de la UE deberá tenerse en cuenta por principio que las normas de la OIT no sólo deberán ser aceptadas por el socio comercial correspondiente como derechos universales de los trabajadores, sino que además deberán ratificarse las ocho normas laborales básicas antes de que entre en vigor el acuerdo. Asimismo, con frecuencia falta también una normativa sobre cómo sancionar el incumplimiento de dichas normas. Como la propia OIT no dispone de un mecanismo de sanciones vinculante ni efectivo, desde la perspectiva socialdemócrata se considera absolutamente necesario incluir una amplia salvaguardia y una mejor implementación de los estándares y derechos laborales materiales también en los acuerdos comerciales bilaterales y regionales, y abrir la posibilidad de una compensación económica para

los trabajadores del país en cuestión, en caso de que se hayan violado los estándares acordados. Además de las normas laborales básicas, esto incluye también los estándares sobre seguridad e higiene laboral en el puesto de trabajo, salarios que aseguren la subsistencia y jornadas laborales adecuadas, aspectos todos ellos con frecuencia ignorados.

Participación de los sindicatos y la sociedad civil

Desde 2007, la UE apuesta en sus acuerdos bilaterales en el ámbito de los estándares laborales por un enfoque de consenso y diálogo con los países contraparte, lo cual hasta ahora no ha supuesto ninguna mejora suficiente de la situación de los trabajadores. Por ello, en el futuro los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil deberán participar de manera vinculante en la implementación de los acuerdos. Por este motivo, los futuros acuerdos deberán prever unas posibilidades de implicación claramente mejores. En muchos países, los sindicatos gozan de escasa protección o ninguna, por no hablar de derechos de codecisión o de la posibilidad de reclamar sus propios derechos ante unos tribunales independientes. Un elemento esencial de una política comercial progresista deberá ser por tanto la exigencia de unos órganos sólidos de representación de los trabajadores y unos sindicatos libres, pero también de un margen de acción para la sociedad civil. El «grupo de expertos» permanente recientemente creado por la Comisión Europea y compuesto por representantes de organizaciones de la sociedad civil y de los interlocutores sociales ya es un paso en la dirección correcta. Pero tenemos que asegurarnos de que los miembros de dicho grupo de expertos tengan también pleno acceso a los documentos de las negociaciones, y que las objeciones y posiciones comunes se tengan realmente en cuenta en los posicionamientos y la determinación de temas en el marco de las negociaciones. Y esta participación deberá continuar también después de la entrada en vigor de un acuerdo en el marco de su proceso de implementación: sólo si las ONGs independientes y los interlocutores sociales están representados en las comisiones asesoras (como los Domestic Advisory Groups; DAGs) y disponen de un instrumentario con el que perseguir las violaciones contractuales, por ejemplo, el incumplimiento de las normas laborales acordadas, podrán contribuir dichos acuerdos a una mejora de la situación.

Aplicabilidad de estándares en el proceso de resolución de disputas

Aun así, la consulta y participación no son suficientes si no existen otros procedimientos posteriores para penalizar las violaciones de los derechos de los empleados. Por ello, en el futuro deberán incorporarse mecanismos de resolución de disputas a los enfoques de cooperación ya existentes. Para las violaciones de los estándares laborales acordados en los acuerdos comerciales deberá preverse además un procedimiento en caso de violación contractual que pueda ser iniciado también por los sindicatos.

Para ello deberían integrarse dos procedimientos en los nuevos acuerdos comerciales de la UE:

Por una parte, en el marco del procedimiento habitual de resolución de conflictos entre países en el contexto de acuerdos comerciales bilaterales y regionales debería constituirse adicionalmente un órgano independiente de solución de conflictos especializado en estándares laborales («para los expertos») al que las partes puedan recurrir en caso de que se produzcan supuestas violaciones contractuales y que puedan tomar decisiones en su nombre de manera legalmente vinculante que, según el caso, puedan llevar incluso a la imposición de sanciones comerciales a modo de instrumento de presión para imponer los cambios reclamados por las entidades de mediación. Según el país contraparte, las acciones pueden tener formas diversas y pueden llegar incluso a suspender las ventajas comerciales acordadas por contrato, llegando incluso a anular temporalmente la reducción de aranceles para determinados productos.

Por otra parte, a través de un procedimiento de demanda colectiva los sindicatos deberían tener la posibilidad de reclamar los estándares laborales acordados en el acuerdo y exigir ante los tribunales una indemnización para los trabajadores representados por ellos. Una vez acordados los recursos judiciales a nivel nacional, deberían poder iniciar una revisión jurídica de las violaciones del contrato a cargo de un órgano de expertos. Ese órgano de expertos podrá asignar a los demandantes o bien a los trabajadores que representan una indemnización justa que luego pueda ser ejecutada de manera inmediata a través de los tribunales de ambas partes contractuales. Este procedimiento proporciona a los trabajadores un instrumento para imponer sus derechos

de manera activa en el marco de los acuerdos bilaterales y regionales.

Ambos procedimientos deberán estructurarse de manera que complementen la implementación cooperativa del capítulo la laboral en las entidades correspondientes y, en caso de que no exista la voluntad de cooperar, garanticen el cumplimiento de los estándares laborales establecidos en el acuerdo.

En el marco de la OMC han sido los países en vías de desarrollo los que han evitado que el tema de los estándares laborales se incluyera en la agenda. Las preocupaciones de los países de que unos estándares elevados podrían dificultar más bien su acceso al mercado tienen que ser tomadas en serio. Precisamente para los países pobres resulta con frecuencia difícil cumplir y elevar dichos estándares, ya que con frecuencia no disponen de las capacidades financieras, institucionales y de personal necesarias para ello. No obstante, las normas laborales básicas de la OIT deben entenderse como derechos universales para los trabajadores, globalmente aceptados y que deben ser implementados. En el marco de los tratados comerciales de la UE con países en desarrollo, por tanto, deberán vincularse esas obligaciones sustanciales en el capítulo laboral según el caso con unas promesas de apoyo vinculantes para desarrollar capacidades locales que permitan implementar esos estándares laborales.

Sin embargo, la mejora y el cumplimiento de los estándares laborales deberán avanzar también allí donde las relaciones comerciales de la UE con un país en desarrollo no estén reguladas por un acuerdo comercial, sino que la UE conceda rebajas unilaterales de los aranceles a sus socios comerciales en el marco de un Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). Dichas rebajas de los aranceles están vinculadas obligatoriamente al cumplimiento de los derechos humanos y de los trabajadores, y se han previsto unas robustas medidas de implementación en caso de que se produzcan violaciones graves de dichos derechos. Pero la Comisión Europea tiene que hacer por fin uso de estas posibilidades, sobre todo en el caso de los países que se han adherido al sistema «SPG+». Desde 2006, la UE otorga una exención de aranceles para aproximadamente dos tercios partes de todas las líneas arancelarias en el marco de esta regulación especial también a países en desarrollo que no pertenecen a los LDC, siempre que estos en contra-

partida se comprometan a ratificar e implementar un total de 27 convenciones internacionales en las áreas de derechos humanos, estándares laborales y medioambientales, cambio climático y buena gestión de gobierno. También aquí los países contraparte deberán recibir un mayor apoyo en la implementación y verificación de dichas obligaciones.

Para que el cumplimiento de los estándares laborales y medioambientales no esté tan vinculado a una competencia basada en la reducción de costes, el Parlamento Europeo aprobó en diciembre de 2017 un nuevo método para constatar y calcular el dumping. Una novedad importante al respecto es el hecho de que en el cálculo del perjuicio sufrido por la industria europea en el futuro se incluirán también los costes adicionales incurridos por el cumplimiento de unos estándares laborales y sociales más elevados frente a los del país exportador, y estos se tendrán en cuenta en el cálculo del margen de perjuicio. Además, la ratificación de normas básicas fundamentales para la protección de los trabajadores y del medio ambiente por parte de terceros países será también ahora un criterio a la hora de aceptar obligaciones de exportadores de estos países, que deberán cumplir en sus exportaciones a la UE un umbral mínimo de precios, en lugar de cargarles aranceles de penalización.

Aunque todavía hay que esperar las repercusiones prácticas, con ello se ha emitido ya una señal importante en contra de esas prácticas de «espiral a la baja» en política comercial respecto a los estándares laborales y medioambientales.

4. Reforzar el Estado de derecho con unas obligaciones vinculantes para los inversores en lugar de protegerles de manera unilateral

Los actores económicos quieren seguridad jurídica. En aquellos países con sistemas legales débiles, los inversores tienen un interés comprensible en simplificar unos derechos de protección básicos para inversiones extranjeras mediante acuerdos entre países. Y a la inversa puede decirse que en los estados de derecho operativos como, por ejemplo, los Estados Miembros de la UE no existe ninguna justificación para que los inversores extranjeros obtengan unos derechos de reclamación especiales al margen de los sistemas legales nacionales. Los inversores aprovechan ahora ya estas cláusulas cada vez

más para ingerir en los procesos de legislación y otros procedimientos normativos cuando creen que sus intereses están en peligro a consecuencia de la regulación nacional. En todo el mundo, las empresas presentan cada año unas 60 nuevas demandas. Muchos países han anunciado que se van a retirar de los acuerdos existentes en materia de protección de las inversiones o que se niegan a firmar nuevos acuerdos sobre inversiones que incluyan un mecanismo de solución de conflictos entre los inversores y el Estado. Las decisiones políticas de los actores legitimados democráticamente no deberán verse socavadas por unos derechos de reclamación especiales por parte de empresas extranjeras.

La socialdemocracia europea aboga por eliminar el viejo sistema de conciliación de los acuerdos bilaterales existentes en materia de inversiones de los Estados Miembros de la UE y de la Carta Europea de la Energía y remodelar dichas estructuras. La sentencia Achmea del TJUE, que constata la incompatibilidad de los acuerdos bilaterales de inversiones de los países miembros de la UE con el derecho europeo, confirma esta postura. El sistema jurídico para inversiones propuesto en el acuerdo CETA (Investment Court System, ICS) es un paso en la dirección correcta: unos jueces nombrados a nivel estatal deberán velar por que haya una mayor independencia, los procesos procedimientos deberán ser más transparentes y además existirá la posibilidad de revisar las decisiones tomadas. No obstante, hay que tener en cuenta que este sistema no afecta a la competencia de verificación en última instancia e interpretación del derecho europeo por parte del TJUE. Asimismo, con el ICS se pretende proteger mejor el derecho de regulación estatal para garantizar no sólo la protección de las inversiones y la propiedad, sino también la normativa orientada al bien común.

No obstante, la reforma de la protección internacional de inversiones deberá ir aún más allá. Además de las mejoras de procedimiento que ofrece en primera línea la propuesta del ICS, deberán revisarse también en profundidad los estándares de protección materiales. Por ejemplo, el nivel de protección debería ser limitado al mismo nivel que obtienen los inversores nacionales. Asimismo, deberán excluirse en este contexto principalmente determinados ámbitos como el derecho laboral y social, así como la previsión pública. Por lo general, las mejoras nacionales de los estándares sociales y medioambientales así como las obligaciones internacionales, como por

ejemplo de protección del clima, no podrán ser objeto de reclamaciones por parte de los inversores. También los mercados culturales, que con frecuencia suelen ser pequeños y estar vinculados a un idioma determinado, requieren una protección especial.

Además, deberá utilizarse esta reorientación de la política comercial para vincular los derechos de protección de las inversiones de acuerdos sobre inversión ya existentes así como de los que se firmen después de la reforma (o bien de capítulos de inversión en nuevos acuerdos comerciales) con obligaciones vinculantes para dichos inversores. Además de la obligación de los inversores habitual en muchos acuerdos de cumplir las leyes y normativas del país de acogida al realizar una inversión, en el futuro deberán introducirse en los tratados otras obligaciones de manera explícita y sistemática. Dichas obligaciones para los inversores deberán tener en cuenta entre otros la prohibición explícita de pagar sobornos y el cumplimiento de determinadas obligaciones de transparencia (sobre todo, en el sector de extracciones), la obligación de cumplir con la legislación fiscal y la prohibición de realizar determinadas prácticas ilegales de evasión y fraude fiscal como obligación ineludible en el ámbito de la responsabilidad social corporativa, sin olvidar el respeto de los estándares laborales y medioambientales (entre otros, las normas laborales básicas y otras convenciones de la OIT) así como el respeto de los derechos humanos.

Hasta ahora, los tratados no prevén un derecho de demanda propio de los países frente a los inversores extranjeros. Mediante el proceso de demanda colectivo propuesto anteriormente para los interlocutores sociales se obtendría al menos la posibilidad para los trabajadores de empresas extranjeras de presentar demandas ante un órgano de mediación internacional. Convendría considerar la posibilidad de introducir un derecho propio de demanda para terceros afectados en el marco de los acuerdos de inversión, si en un futuro cercano no se consiguiera facilitar a las víctimas de violaciones de derechos humanos la posibilidad de presentar demandas ante tribunales internacionales o bien ante los tribunales del país de origen del inversor así como otras medidas de ayuda mediante la firma de un tratado negociado en el Consejo de Derechos humanos de Naciones Unidas sobre «grupos transnacionales y otras empresas en relación con los derechos humanos» o bien por otras vías.

5. Reducir los superávits de cuenta corriente y apoyar a los perdedores de la globalización

Alemania se ha comprometido a reducir los superávits de la cuenta corriente tanto en el marco de la Unión Europea como también del G20, y tanto sus socios comerciales como las organizaciones internacionales le recuerdan periódicamente estas promesas. La falta de reacción en esta cuestión supone un perjuicio para las relaciones comerciales de Alemania, provoca reacciones contrarias, prolonga la crisis de la Eurozona y pone en peligro en último término la estabilidad de la economía mundial.

Desde que en el año 2002 se introdujera el euro, las exportaciones alemanas crecen cada año más rápido que las importaciones; los hogares, las empresas y el Estado perciben cada año más de lo que gastan (en consumo e inversiones). Esta conducta ha llevado a un superávit crónico de la cuenta corriente alemana, que económicamente resulta un sinsentido y políticamente es insostenible.

Es necesario reducir estos superávits. En el futuro, las inversiones deben crecer en mayor medida que las exportaciones, y la demanda nacional (consumo e inversiones) deberá incrementarse en mayor medida que la producción interna. Para acelerar la demanda en Alemania y con ello también el crecimiento de las importaciones, es necesario que aumenten en mayor medida los salarios. El Estado puede aquí elevar el salario mínimo requerido por ley para contribuir a este objetivo sin inmiscuirse en la autonomía de negociación colectiva de los interlocutores sociales. Además, una política fiscal más expansiva sería otra de las medidas inmediatas que podrían reducir el superávit de cuenta corriente de Alemania. Las inversiones públicas adicionales como, por ejemplo, en infraestructura y educación, para las que existe actualmente un margen de maniobra a nivel de política financiera, contribuirían a un aumento de las importaciones.

También las inversiones particulares constituyen un importante instrumento para reducir el superávit de exportación alemán, siempre que se consiga con ello generar una nueva dinámica de inversiones, que a su vez presupone una mayor dinámica de la demanda interna. En el contexto de la futura orientación ecológica hacia procesos de producción tolerables para el medio ambiente, hay que revisar más en profundidad sobre todo las inversiones en defensa, que constituyen con un 36% una ele-

vada proporción de las importaciones. Una combinación de recargos e incentivos podría contribuir adicionalmente a elevar el atractivo para las empresas de las inversiones dedicadas a renovar y modernizar el capital social en función de criterios de sostenibilidad medioambiental.

Desde el punto de vista de la política comercial, se deberán continuar reduciendo los elevados aranceles y las subvenciones europeas en el área de la agricultura y deberán ajustarse los obstáculos comerciales no arancelarios. Los productores extranjeros procedentes de países umbral y en desarrollo deberán recibir apoyo para introducir sus productos agrícolas en el mercado alemán. Con ello no sólo favoreceríamos una reducción del superávit de cuenta corriente, sino que esa mayor voluntad de compromiso en el ámbito agrícola mejoraría la situación de partida de la UE en futuras negociaciones comerciales y generaría nuevos impulsos en la OMC o en las negociaciones bilaterales con países umbral.

6. Lograr la sostenibilidad social y ecológica con una política comercial coherente

Los objetivos de sostenibilidad obligan a la política comercial a reducir las desigualdades dentro de los países. Para que la liberalización del comercio beneficie a todas las personas y los grupos, los acuerdos de libre comercio y la apertura multilateral de los mercados deberán ir acompañados por instrumentos en otros ámbitos de la política. Para ello son especialmente importantes las políticas de educación, mercado laboral, economía y distribución de la riqueza. Las evaluaciones sobre el impacto para la sostenibilidad (Sustainability Impact Assessments; SIAs) que la Unión Europea está realizando ya respecto a todos los acuerdos de libre comercio son un buen instrumento que señala los riesgos y posibles conflictos entre los distintos objetivos. No obstante, la relevancia política real de los SIAs actualmente es escasa. Dichos análisis deberían por tanto tenerse en cuenta a la hora de redactar los acuerdos. En el caso de los conflictos de objetivos, deberá asegurarse que las normas comerciales sean compatibles con la sostenibilidad social y ecológica. Para ello se requieren normas vinculantes.

Dichas normas deberán después ser sustituidas por incentivos positivos, por ejemplo, en el marco de las preferencias comerciales unilaterales concedidas por la UE a los países en desarrollo. A este respecto debería reto-

marse la propuesta del Parlamento Europeo de aprovechar la reformulación del sistema general de preferencias para conceder preferencias comerciales adicionales, por ejemplo, cuando se fabrican prendas textiles de manera sostenible. Este procedimiento podría ampliarse a otros productos, cuando su fabricación cumpla los criterios de sostenibilidad social y ecológica.

7. Priorizar las cadenas de creación de valor

Desde finales de los años 70, la comunidad internacional intenta afrontar los retos que se derivan de la transnacionalización de redes de producción aplicando las normas adecuadas. La declaración sobre las directrices de la OCDE para empresas multinacionales puede considerarse un primer instrumento de gran alcance que insta a los países de la OCDE a reclamar más responsabilidad a sus empresas (primera aprobación en el año 1976). Pero a nivel de Naciones Unidas, el proceso resultó más complejo. Sólo después de varios intentos y diversas iniciativas como el pacto global (1992), pudo acordarse en Naciones Unidas en el año 2011 un amplio compendio, los principios directores de Naciones Unidas para la economía y los derechos humanos, el cual no sólo atribuye una responsabilidad a los países, sino también a las empresas a la hora de implementar los derechos humanos en el contexto de una economía cada vez más globalizada. No obstante, los instrumentos hasta ahora todavía no son legalmente vinculantes, lo cual tiene fatales consecuencias para quienes se ven afectados por las violaciones de los derechos humanos por parte de las empresas.

Es necesario incrementar la presión política para que estas normas sean vinculantes y se puedan reclamar esos derechos ante los tribunales. Francia ha sentado un precedente con una ley sobre la obligación de respetar los derechos humanos. Y también el Parlamento Europeo, a consecuencia de la presión de los socialdemócratas, con una ley sobre los minerales de conflicto (abril de 2017) ha demostrado su convencimiento de que las actividades económicas globales sólo pueden contribuir a un desarrollo sostenible si se adhieren a unas normas legalmente vinculantes.

La Unión Europea y sus Estados Miembros deberán además abogar por que el denominado proceso del tratado de Naciones Unidas, que exige un instrumento vinculante a nivel de esta organización, continúe y desemboque

en una normativa vinculante. Por eso, tanto la Unión Europea como sus Estados Miembros deben abandonar de manera definitiva su postura inicial de bloqueo en el Consejo de Derechos Humanos y participar de manera constructiva en la redacción de un tratado vinculante a nivel del derecho internacional para «grupos empresariales transnacionales y otras empresas económicas en relación con los derechos humanos». Y estas reglas, por descontado, deberán aplicarse también a las empresas nacionales.

Para hacer frente a los desequilibrios de poder en las cadenas de suministro globales, la UE debería abogar por la celebración de conversaciones tripartitas entre los sindicatos, los grupos multinacionales y los productores/proveedores locales. Alemania pretende marcar aquí pautas sobre la base de sus experiencias con diálogos multilaterales en el área de los estándares de sostenibilidad. En último término tiene que quedar claro que los productos que resultan de la actuación empresarial irresponsable y la explotación de los empleados no podrán venderse ni en el mercado europeo ni en ningún otro mercado.

Los autores y autoras*

Fabian Bohnenberger se doctoró en el King's College de Londres en política de comercio multilateral.

La Dra. Clara Brandi es Senior Researcher y jefa de proyecto en el departamento de economía global y financiación del desarrollo en el Instituto Alemán para Política del Desarrollo (DIE).

Prof. Dra. jur. Herta Däubler-Gmelin fue Ministra Federal de Justicia (1998–2002); de 1972 a 2009 diputada del Bundestag; de 1988 a 1997 fue vicepresidenta del SPD.

Alexander Geiger es ponente de política comercial en la sección de política global y desarrollo de la Fundación Friedrich Ebert.

Dra. Heike Joebes es desde octubre de 2010 catedrática de economía general, especializada en International Economics en la universidad HTW de Berlín.

Bernd Lange es diputado del Parlamento Europeo y desde julio de 2014 es presidente de la Comisión de Comercio Internacional (INTA).

El Dr. Matthias Miersch es desde 2005 diputado del Bundestag, y desde julio de 2015 es portavoz de la Izquierda Parlamentaria en el grupo parlamentario del SPD en el Bundestag; además, desde 2017 es vicepresidente de dicho grupo parlamentario.

Florian Moritz es jefe del departamento de política económica, financiera y fiscal en la ejecutiva federal de la Confederación Alemana de Sindicatos (DGB).

El Dr. Sascha Raabe es desde 2002 miembro del Bundestag, y de 2005 a 2013 fue portavoz de política de desarrollo del grupo parlamentario del SPD.

Thorsten Schäfer-Gümbel es desde 2013 vicepresidente del partido SPD y desde 2009 es presidente del SPD en Hesse y del grupo parlamentario del SPD en el parlamento regional de Hesse.

Hubert René Schillinger es el director de la oficina de la FES en Ginebra, cuyo trabajo se centra en la política comercial, derechos humanos y política social internacional.

La Dra. Evita Schmiege investiga en la fundación Ciencia y Política (SWP); antes dirigió durante diez años la sección responsable de la política de comercio e inversiones en el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ).

Jochen Steinhilber dirige la sección de Política Global y Desarrollo de la Fundación Friedrich Ebert.

Johanna Uekermann fue presidenta federal de los y las jóvenes socialistas en el SPD desde diciembre de 2013 hasta noviembre de 2017.

Dirk Wiese es desde 2013 diputado del Bundestag. En 2017/2018 fue Secretario de Estado Parlamentario en el Ministerio de Economía y Energía, y desde abril de 2018 es coordinador de la cooperación intersocietaria con Rusia, Asia Central y los países de la Cooperación Oriental.

* Las aportaciones de cada una de estas personas a este documento las han realizado a título personal. Las ideas presentadas en ellas no necesariamente coinciden con las de la Fundación Friedrich Ebert o con las de las organizaciones para las que trabajan dichos autores y autoras.



Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung | Política Global y Desarrollo
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlín | Alemania

Responsable:
Catrina Schläger | Subdirectora del Departamento Política Global y Desarrollo

Tel.: +49-30-269-35-7413 | Fax: +49-30-269-35-9246
<http://www.fes.de/GPol>

Para solicitar publicaciones:
Christiane.Heun@fes.de

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Esta publicación ha sido impresa en papel fabricado bajo los criterios de una gestión forestal sostenible.



ISBN
978-3-96250-232-4