

ECONOMÍA Y FINANZAS

LOS GRUPOS CONSULTIVOS INTERNOS EN LOS ACUERDOS COMERCIALES DE LA UE

¿Atrapados en la parte inferior de la escalera o ascendiendo?

Deborah Martens, Diana Potjomkina y Jan Orbie
Marzo 2021



Los grupos consultivos internos (GCI) están establecidos y se reúnen con regularidad a nivel de la UE y en la mayoría de los países que son socios comerciales de la UE.



No obstante, su trabajo se ve obstaculizado debido a un intercambio de información insuficiente y a la falta de interés e interacción por parte de los gobiernos y la Comisión Europea.



La escasa rendición de cuentas de los gobiernos y la Comisión Europea también limita el beneficio potencial del trabajo de los GCI.



Dada la ausencia de instrumentos de aplicación, la influencia de los GCI sobre el proceso de toma de decisiones sigue siendo muy débil.

ECONOMÍA Y FINANZAS

LOS GRUPOS CONSULTIVOS INTERNOS EN LOS ACUERDOS COMERCIALES DE LA UE

¿Atrapados en la parte inferior de
la escalera o ascendiendo?

SINOPSIS

Desde el acuerdo comercial UE-Corea, que entró en vigor en 2011, todos los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible contemplan mecanismos de la sociedad civil para la supervisión de los compromisos recogidos en dichos capítulos: un grupo consultivo interno (GCI) para cada parte y una reunión transnacional anual de la sociedad civil. El primero es un mecanismo cerrado basado en sus miembros, mientras que el segundo no se basa en sus miembros y, por lo tanto, es más abierto y menos estructurado que los GCI.

Este informe se centra en los GCI, los órganos de la sociedad civil más institucionalizados y permanentes contemplados en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. El objetivo de este estudio es realizar una evaluación exhaustiva de los GCI, determinar sus principales problemas, distinguir entre las dificultades iniciales y los problemas estructurales, y proponer soluciones para resolverlos. Los datos se recopilaron a través de un cuestionario que contestaron 50 miembros de GCI de la UE y 74 miembros de GCI que no pertenecen a la UE, así como a través de 18 entrevistas a miembros de GCI de la UE y de fuera de la UE.

MARCO ANALÍTICO

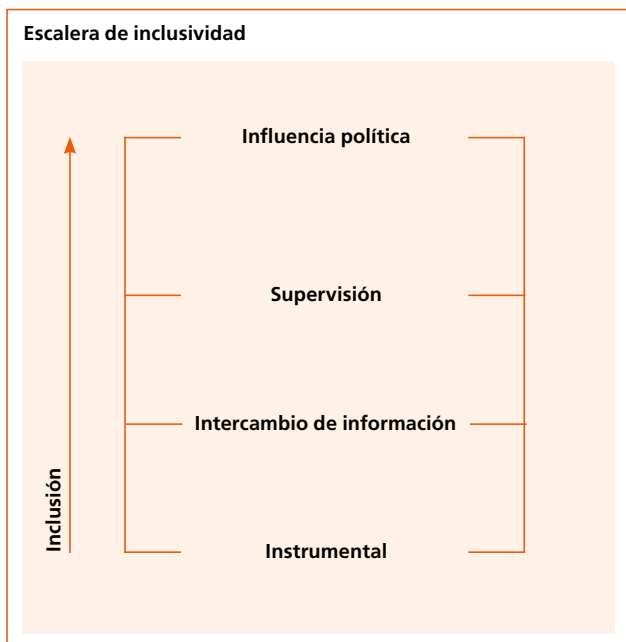
La evaluación de los GCI no es tan sencilla como podría parecer a simple vista. Uno de los principales problemas es que carecemos de criterios claros. Por ese motivo, hemos creado un marco analítico que se puede emplear de mane-

ra pragmática para la evaluación de los GCI. Esta «escalera de inclusividad» combina dos dimensiones. En primer lugar, indica que hay distintos niveles de inclusión. En segundo lugar, recoge varias formas de participación. Dependiendo de lo que se considere el principal propósito de las reuniones de la sociedad civil se pueden perseguir distintos tipos de inclusión. En consecuencia, la escalera se compone de cuatro niveles: propósito instrumental, intercambio de información, supervisión e influencia política.

¿PUEDEN REUNIRSE?

- Sí, en principio la mayoría de los GCI pueden celebrar reuniones.
- No obstante, hay margen de mejora, en particular en los GCI que no pertenecen a la UE. Las principales cuestiones organizativas incluyen la frecuencia y la notificación oportuna de las reuniones, el respaldo de una secretaría y la financiación.
- Además, los asuntos logísticos siguen ocupando una parte importante de las reuniones, a expensas de debates sustanciales.
- Los GCI no se consideran simplemente una herramienta para legitimar los acuerdos comerciales. No obstante, dadas sus numerosas carencias existe el riesgo de que vuelvan a convertirse en mecanismos de legitimación del libre comercio.

Nivel	Propósito	Función	Pregunta	Criterios
Inferior	Instrumental	Papel simbólico	¿Pueden reunirse?	- Logística - Legitimación
Bajo	Intercambio de información	Foro	¿Pueden hablar?	- Intercambio horizontal y vertical - Independiente, representativo y equilibrado - Diálogo auténtico
Medio	Supervisión	Vigilante	¿Pueden supervisar?	- Capacidad de evaluación - Responsabilidad de las partes contratantes
Alto	Influencia política	Responsable de la elaboración de políticas	¿Pueden influir?	- Participa en las decisiones - Activación del mecanismo de solución de controversias



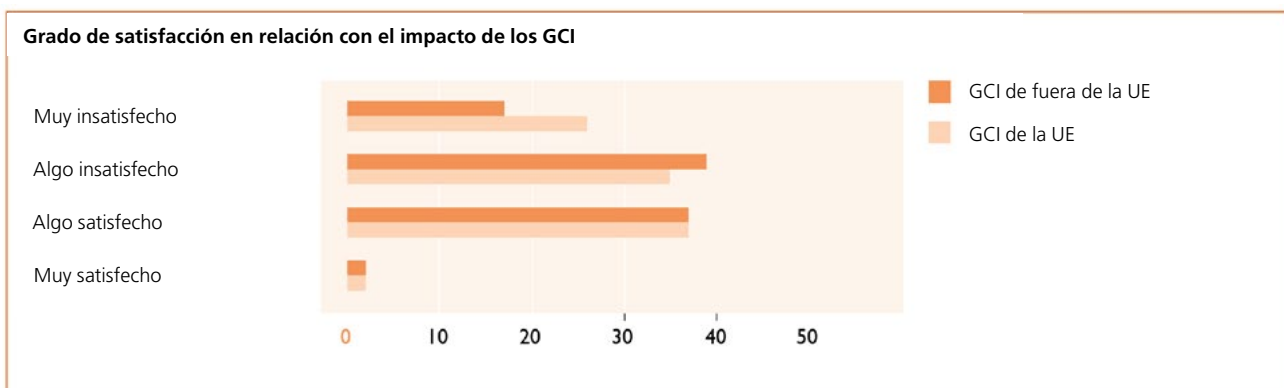
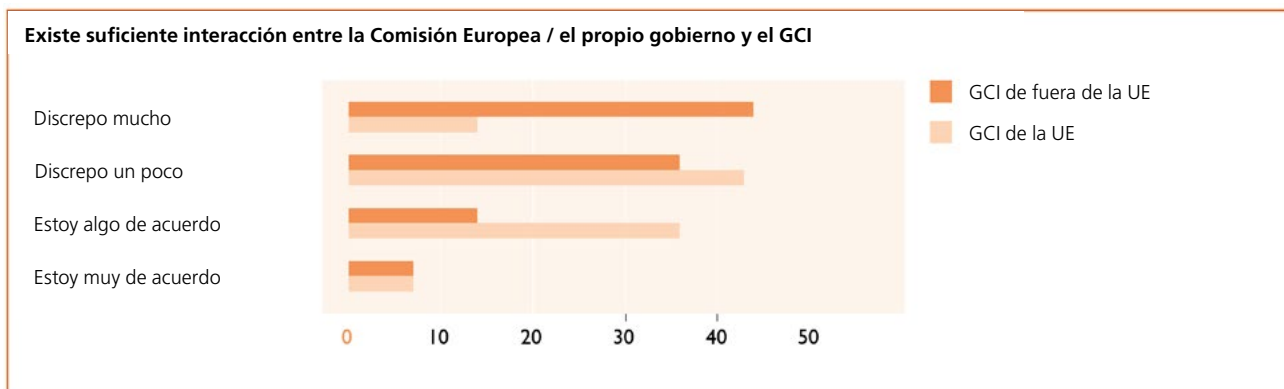
- La evaluación del intercambio vertical de información entre la sociedad civil y los gobiernos es menos positiva. Los gobiernos no comparten suficiente información sobre la aplicación de los acuerdos comerciales y la interacción entre los gobiernos y los GCI es insuficiente. Los encuestados de los GCI de fuera de la UE son más explícitos que sus compañeros de los GCI de la UE en relación con estos problemas.
- En las reuniones del GCI se discute el efecto de un acuerdo comercial dado en el desarrollo sostenible.
- Los asuntos laborales suelen ocupar una posición prioritaria en la agenda. Los GCI de la UE, en particular, a menudo evalúan el cumplimiento de los derechos laborales en los países socios.

¿PUEDEN HABLAR?

- En general están presentes los ingredientes esenciales para el diálogo.
- Se ha establecido un intercambio horizontal de información entre la sociedad civil. No obstante, es necesario un diálogo más auténtico y un programa de trabajo más definido. Principalmente en los GCI de fuera de la UE existen tensiones importantes entre los representantes empresariales y los de los demás sectores.

¿PUEDEN SUPERVISAR?

- El propósito de supervisión es el más deseado por los encuestados, lo que refleja el discurso de la Comisión Europea. No obstante, no se ha materializado por completo.
- Esta discrepancia entre lo que se desea y la realidad se debe, en primer lugar, a que los miembros de los GCI no disponen de suficientes recursos para llevar a cabo estudios.
- En segundo lugar, la responsabilidad limitada de los gobiernos limita el desempeño de la función de supervisión



de los GCI. No existe un ciclo de retroalimentación entre los GCI y sus gobiernos, y los gobiernos no hacen un seguimiento de las aportaciones de los GCI.

- Este déficit de responsabilidad también tiene lugar a escala transnacional. Sin embargo, los GCI de fuera de la UE valoran el beneficio potencial facilitado por la Comisión Europea y los GCI de la UE.

¿PUEDEN INFLUIR?

- La influencia de los GCI es muy limitada y ese es un motivo importante de insatisfacción para sus miembros.
- A los miembros de los GCI se les atribuye escasa influencia porque no participan de forma activa en la toma de decisiones y los gobiernos no aplican las recomendaciones de los GCI.
- Además, su influencia es limitada debido a la falta de fuerza ejecutiva de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible y a que los GCI no pueden activar directamente el mecanismo de solución de controversias.
- Las opiniones sobre la ejecutividad de los compromisos de desarrollo sostenible suelen estar polarizadas.

CONCLUSIONES

Aunque algunos GCI siguen teniendo problemas organizativos, los principales retos empiezan en el segundo nivel de la escalera, debido a que no hay un auténtico diálogo entre los miembros de los GCI ni entre los GCI y los gobiernos. Esto deriva en un déficit de responsabilidad que socava los esfuerzos de la sociedad civil para llevar a cabo una supervisión adecuada, lo que, a su vez, hace que la influencia política sea muy escasa.

Como resultado de esta dinámica, hasta ahora los GCI han tenido poca relevancia política, lo cual genera frustración entre sus miembros. Por lo tanto, para todos los agentes involucrados es crucial que se adopten medidas que permitan superar estas limitaciones. Si bien los ajustes prácticos u organizativos son necesarios, resultan insuficientes por sí solos. En particular, es muy necesario que los responsables políticos se tomen más en serio a los GCI y su trabajo, y que se dé más relevancia política a los GCI. De lo contrario, existe el riesgo de que los GCI queden atrapados (si es que todavía no lo están) en un bucle negativo de retroalimentación que impida el progreso y erosione el interés y el compromiso de la sociedad civil. En otras palabras, se han realizado grandes esfuerzos para ascender en la escalera, pero si los participantes creen que no es posible ascender más, los GCI corren el riesgo de vaciarse de sentido y la escalera se desintegraría. A su vez, esto alimentaría las críticas, ya fuertes, de la política comercial de la UE.

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

En este último apartado formulamos recomendaciones para mejorar la eficacia de los GCI. Empleamos la misma estructura que en el informe, es decir, los distintos niveles de la «escalera de inclusividad». Como ya se ha dicho, es importante superar los niveles más bajos para ascender. En concreto, esto significa que los GCI necesitan funcionar de forma adecuada antes de que pueda darse el intercambio de información deseado, que, a su vez, es fundamental pa-

ra el papel de supervisión de los GCI. Del mismo modo, una supervisión eficiente constituye un requisito previo para ejercer influencia política.

El estudio que se presenta en este informe ha demostrado que la gran mayoría de los miembros de los GCI están de acuerdo con que la supervisión es el propósito más deseado de los GCI. Por lo tanto, es esencial que todas las

Resumen de las recomendaciones

Nivel de la escalera	Recomendación	Dirigida a
Propósito instrumental	Garantizar que se lleven a cabo reuniones con regularidad y fijar fechas, tanto para las reuniones transnacionales como para las de los GCI, con suficiente antelación para permitir una buena preparación	Miembros de GCI, secretarías y gobiernos*
	Proporcionar suficientes recursos para la participación y el apoyo de una secretaria	Miembros de GCI y gobiernos
	Abordar de forma proactiva los problemas organizativos y logísticos que todavía existan	Miembros de GCI y gobiernos
Propósito de intercambio de información	Garantizar una composición del GCI independiente, representativa y equilibrada	Miembros de GCI y gobiernos
	Promover un diálogo real dentro de los GCI	Miembros de GCI
	Establecer un programa de trabajo claro	Miembros de GCI
	Institucionalizar las relaciones entre GCI e invertir en ellas	Miembros de GCI y gobiernos
	Forjar y mantener alianzas transnacionales temáticas	Miembros de GCI
	Mejorar el proceso de preparación de declaraciones conjuntas	Miembros de GCI (y gobiernos)
	Establecer más y mejor interacción entre los GCI y los gobiernos	Gobiernos y junta intergubernamental
Propósito de supervisión	Institucionalizar las relaciones entre los GCI y los parlamentos	Miembros de GCI y parlamentos
	Proporcionar recursos estructurales para llevar a cabo investigación	Miembros de GCI y gobiernos
	Establecer procedimientos de retroalimentación con los gobiernos	Gobiernos y junta intergubernamental
Propósito de influencia política	Seguimiento de las recomendaciones de los GCI	Gobiernos y junta intergubernamental
	Promover la máxima fuerza ejecutiva del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible	Comisión Europea y Parlamento de la UE
	Aclarar las expectativas sobre la influencia de los GCI	Miembros de GCI y gobiernos
	Ampliar el ámbito de actuación	Miembros de GCI y gobiernos

* El término «gobiernos» engloba los gobiernos de todas las partes, es decir, la Comisión Europea y los gobiernos nacionales de los socios comerciales. Lo mismo se aplica al término «parlamentos».

partes involucradas actúen para alcanzar ese nivel, en particular en lo relativo a la responsabilidad de los gobiernos.

De lo contrario, existe el riesgo de que los GCI queden atrapados (si es que todavía no lo están) en un bucle negativo de retroalimentación que impida el progreso y erosione el interés y el compromiso de la sociedad civil. En otras palabras, se han realizado grandes esfuerzos para ascender en la escalera, pero si los participantes creen que no es posible ascender más, los GCI corren el riesgo de vaciarse de sentido y la escala se desintegraría.

Ciertas iniciativas recientes de la Comisión Europea para mejorar el aspecto organizativo de los GCI son loables, dado que, en efecto, es esencial que, antes que nada, estos mecanismos funcionen bien. No obstante, si bien los ajustes prácticos u organizativos son necesarios, resultan insuficientes por sí solos. En particular, es muy necesario que los responsables políticos se tomen más en serio a los GCI y su labor, y que se dé más relevancia política a los GCI.

PROPÓSITO INSTRUMENTAL: ¿CÓMO PUEDEN REUNIRSE MEJOR?

GARANTIZAR QUE SE LLEVEN A CABO REUNIONES CON REGULARIDAD Y FIJAR FECHAS PARA LAS REUNIONES CON SUFICIENTE ANTELACIÓN

Una de las críticas frecuentes es que los GCI no se reúnen con la frecuencia suficiente para que su trabajo progrese de forma sustancial y a una velocidad razonable. Otro motivo de frustración es que las fechas de las reuniones se deciden demasiado tarde, lo que dificulta la participación efectiva de los miembros de los GCI.

En relación con las reuniones de los GCI, el presidente y la secretaria del GCI deberían, de acuerdo con los otros miembros del GCI, planificar reuniones frecuentes (podrían ser trimestrales e incluso mensuales si los miembros de los GCI lo desean), fijar las fechas al menos un mes antes y ofrecer a los miembros del GCI la posibilidad de asistir de forma virtual. La organización de reuniones transnacionales es más complicada, dado que es necesario coordinar más agendas. Las reuniones entre GCI y las reuniones entre la sociedad civil y la junta intergubernamental dependen de cuándo se reúna esta última. Por lo tanto, depende de los gobiernos fijar una fecha con suficiente tiempo, por ejemplo, con tres meses de antelación, a fin de que la sociedad civil pueda estar informada y prepararse para participar. En la práctica, frecuentemente las reuniones se celebran durante el mismo período cada año, por lo que para los funcionarios gubernamentales debería ser posible comprometerse con una fecha con bastante antelación y demostrar así su compromiso, interés y respeto a los miembros del GCI. Los miembros de los GCI deberían organizar reuniones adicionales (virtuales) entre GCI, entre las reuniones anuales, a fin de mantener la dinámica.

PROPORCIONAR SUFICIENTES RECURSOS PARA LA PARTICIPACIÓN Y EL APOYO DE UNA SECRETARÍA

Los recursos insuficientes para que la organización de los miembros del GCI pueda contratar personal y asistir a las reuniones, así como para cubrir los gastos de viaje de los miembros del GCI, constituyen obstáculos concretos para el buen funcionamiento de la mayoría de los GCI. Además, la gran mayoría de los GCI de fuera de la UE no disponen de la ayuda de una secretaría para tareas organizativas y de trabajo preliminar.

Estos problemas podrían subsanarse con financiación a largo plazo exclusiva para el funcionamiento de los GCI. Lo ideal sería que dicha financiación estuviese a cargo de cada uno de los signatarios del acuerdo comercial de la UE, comprometiéndose así al establecimiento de un GCI. Estos fondos podrían, por ejemplo, derivarse de los beneficios económicos generados por el acuerdo comercial. Si este tipo de financiación no estuviese disponible, la UE y el país socio podrían crear un programa de financiación común o, como último recurso y tal como es el caso en la actualidad, podría tratarse de fondos exclusivos de la UE. La experiencia del actual Instrumento de Asociación de tres años, dedicado a aumentar la participación de la sociedad civil en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, podría resultar útil para determinar la cantidad de fondos necesarios y las tareas de las que debería ocuparse la secretaría. Por lo tanto, sería pertinente realizar una evaluación detallada de este instrumento de financiación que incluyese la evaluación de los miembros de GCI. En cualquier caso, es necesario ampliar la financiación más allá de este instrumento concreto e incluirla en las disposiciones legales que establecen los GCI.

Las secretarías pueden organizarse dependiendo de la situación local de cada país y de las instituciones que ya existan. Su administración puede estar a cargo de una institución oficial que ya exista (por ejemplo, el CESE), una agencia del gobierno (por ejemplo, dentro del ministerio de trabajo, de medio ambiente o de economía) –siempre que se garantice la independencia del GCI–, una organización de la sociedad civil, un consultor privado externo o una organización creada para este fin.

ABORDAR DE FORMA PROACTIVA LOS PROBLEMAS ORGANIZATIVOS Y LOGÍSTICOS QUE TODAVÍA EXISTAN

Dados los problemas persistentes que afectan al funcionamiento de los GCI, en particular de los DGI de fuera de la UE, es necesario reiterar que resulta esencial contar con una buena base dado que eso influye sobre los siguientes niveles de la escalera y, en consecuencia, sobre el éxito general de los GCI.

Los obstáculos prácticos para la organización de las reuniones, o la asistencia de los miembros, deben detectarse y solucionarse de forma oportuna. Desde la introducción de

los GCI en los acuerdos comerciales de la UE se ha realizado mucho trabajo, tanto en la UE como fuera de ella. Se pueden compartir las experiencias y los aprendizajes de otros acuerdos comerciales para acelerar la organización fluida y el buen funcionamiento de los GCI. Dado el alto porcentaje de miembros de GCI que no están satisfechos con el funcionamiento de su GCI, sería apropiado realizar una evaluación anual sobre cómo mejorar los aspectos prácticos de estos mecanismos.

Los miembros de los GCI deberían ser autocríticos y decidir cómo podría mejorarse el funcionamiento de su grupo. En paralelo, su gobierno debería contribuir al éxito del GCI facilitando un entorno favorable que le permita prosperar. Si la voz del GCI es demasiado débil o su gobierno está ignorando o limitando su potencial, el otro GCI del acuerdo y su gobierno tienen la responsabilidad de llamar la atención sobre el problema y ejercer presión para que se produzcan cambios.

PROPÓSITO DE INFORMACIÓN ¿CÓMO PUEDEN HABLAR MEJOR?

GARANTIZAR UNA COMPOSICIÓN DEL GCI INDEPENDIENTE, REPRESENTATIVA Y EQUILIBRADA

Evidentemente, para tener debates valiosos dentro de los GCI es importante la composición de los mismos. Los requisitos básicos son que los miembros del GCI sean independientes del gobierno y representen a partes interesadas relevantes. Además, deberían representar a sus circunscripciones de un modo equilibrado dentro del GCI.

Si es necesario adaptar el modelo tripartita del CESE al contexto nacional del socio comercial –en otras palabras, ir más allá de las actuales organizaciones empresariales, laborales y medioambientales o de otro tipo de intereses– debería celebrarse un debate abierto sobre este tema entre los GCI, y entre los GCI y la junta intergubernamental. Además, es importante generar suficiente concienciación y aumentar la visibilidad de los GCI entre las organizaciones pertinentes de la sociedad civil. Esto puede hacerse, por ejemplo, difundiendo más ampliamente los productos de los GCI, celebrando sesiones de debate abierto a nivel nacional e, incluso, organizando ruedas de prensa. Además, los procedimientos de aplicación deben ser sencillos, transparentes e imparciales. En otras palabras, el GCI debería ser accesible para todas las organizaciones que puedan contribuir a sus objetivos. Para la UE eso implicaría comunicación y contrataciones fuera de la base de datos del Diálogo de la Sociedad Civil de la Dirección General de Comercio. La composición de todos los GCI debería supervisarse y, si fuese necesario, se debería poder intervenir para mejorarla. Por lo tanto, es esencial que los gobiernos sean transparentes en cuanto a la composición de sus GCI.

Los gobiernos deberían facilitar un entorno favorable y establecer un procedimiento de aplicación accesible y transpa-

rente. Los intereses gubernamentales nunca deberían ser un criterio para la composición del GCI. La sociedad civil desempeña un papel importante para generar concienciación e informar a sus homólogos sobre el GCI. La sociedad civil de los dos socios comerciales debería supervisar la composición y alertar si se observan problemas relacionados con estos aspectos de la composición.

PROMOVER UN DIÁLOGO REAL DENTRO DE LOS GCI

Aunque actualmente existe interacción entre los miembros de los GCI y se está dando un intercambiando información, esto debería ampliarse para establecer un diálogo real con el fin de optimizar las relaciones entre los miembros, el método de trabajo de los GCI, el contenido de sus debates y, en consecuencia, la calidad de su trabajo.

Un diálogo real supone que los miembros se escuchen mutuamente, construyendo puentes entre sus posturas, alejándose de representar únicamente sus principales intereses, y de las asimetrías de poder. A fin de que los GCI puedan servir como auténticos foros de deliberación, se deben reconocer y abordar los desequilibrios de poder entre los miembros, incluso, si fuese necesario, con la ayuda de un moderador imparcial y la asignación de suficiente tiempo de palabra a todos los participantes, y con la creación de procedimientos adecuados para la toma de decisiones.

Esto deberían hacerlo, en primer lugar, los propios miembros del GCI. No obstante, si el GCI socio o el gobierno observan dinámicas problemáticas en un GCI también tienen la responsabilidad de denunciarlo y de insistir en que se realicen mejoras, tanto a nivel del gobierno como de la sociedad civil.

ESTABLECER UN PROGRAMA DE TRABAJO CLARO

Un programa de trabajo mejor definido es uno de los puntos prioritarios en la lista de deseos de los miembros de los GCI. En efecto, muchos encuestados se quejaron de que no hay un programa de trabajo claro u objetivos concretos. En algunos casos, los encuestados reconocieron que su GCI no dispone de una verdadera dinámica interna y que solo está activo en la época en que se llevan a cabo las reuniones transnacionales anuales.

Dado que la ausencia de un programa de trabajo mejor definido a menudo es el resultado de una combinación de recursos inadecuados para una participación valiosa, y de malas relaciones entre los miembros del GCI, es importante tener en cuenta las recomendaciones anteriores. Si el programa de trabajo de la junta gubernamental se ha compartido con los GCI, estos pueden, por ejemplo, utilizar ese documento como punto de partida para decidir en qué asuntos trabajará el GCI. Si ese no fuera el caso, los miembros del GCI pueden crear su propia agenda, fijar objetivos a corto y largo plazo, y organizarse según sea necesario para alcanzarlos.

Los miembros del GCI desempeñan un papel importante en este sentido, puesto que es su responsabilidad ser constructivos y comprometerse, encontrar puntos en común y avanzar. Los gobiernos pueden ayudarles siendo transparentes en relación con sus propios programas, haciendo que el trabajo de los GCI tenga mayor relevancia política.

INSTITUCIONALIZAR LAS RELACIONES ENTRE GCI E INVERTIR EN ELLAS

El estudio que se presenta en este informe demuestra cómo las buenas relaciones entre los GCI pueden empoderar a la sociedad civil y aumentar la influencia política de los mecanismos pertinentes. Por lo tanto, es importante crear vínculos entre las sociedades civiles de los distintos socios comerciales y reforzar los que ya existan. Además, las sociedades civiles de todas las partes deberían permanecer alerta ante las dinámicas que socavan la legitimidad de los GCI, como voces excluidas o silenciadas.

Las relaciones entre GCI se pueden fomentar de varias formas. En primer lugar, aunque, de hecho, se han estado celebrando reuniones entre GCI durante las reuniones anuales sobre la aplicación del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible, sería mejor especificar tales reuniones o mecanismos en las disposiciones del tratado. Futuros acuerdos comerciales podrían incluso contemplar más reuniones entre GCI, por ejemplo, un mínimo de dos reuniones al año. En segundo lugar, los miembros del GCI deberían esforzarse por mantener contacto con sus homólogos. Al hacerlo se garantizaría continuidad durante el tiempo que transcurre entre las reuniones anuales y se evitaría que dichas reuniones se conviertan en eventos puntuales y aislados. Las reuniones virtuales o el trabajo conjunto pueden impulsar las relaciones entre GCI. Además, el interés mutuo de los GCI y el compromiso de sus miembros aumenta la motivación de los participantes y la relevancia de los GCI. En tercer lugar, los miembros de los GCI y sus respectivos gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar que las reuniones transnacionales se preparen y organicen teniendo en cuenta las asimetrías de poder que existan. Estas deberían, al menos, reconocerse y lo ideal sería que se eliminasen para poder entablar un verdadero diálogo.

Los miembros de los GCI deberían ser proactivos para establecer contactos entre los GCI y estar atentos a las dinámicas que afectan al potencial de estos mecanismos. No obstante, los gobiernos también desempeñan un papel importante, dado que deberían ofrecer un entorno favorable para los GCI, por ejemplo, facilitando una reunión oficial entre GCI (y con estas características) o la infraestructura para las reuniones (como han estado haciendo las delegaciones de la UE).

FORJAR Y MANTENER ALIANZAS TRANSNACIONALES TEMÁTICAS

El estudio ha demostrado que los lazos que ya existían entre los GCI se reforzaron a través de sus actividades y que la co-

laboración entre GCI aumenta su potencial de influencia. Este ha sido el caso particularmente para asuntos laborales.

Por lo tanto, se recomienda forjar y mantener alianzas transnacionales temáticas a fin de mancomunar recursos, tanto en relación con la capacidad como con la experiencia. Además, si cierto grupo o GCI no tiene acceso al nivel de formulación de políticas, su homólogo puede intentar ayudar a través de su propio gobierno. Esto puede llevarse a cabo mediante colaboraciones formales o informales sobre un tema determinado, el intercambio de información y recursos, y con el respaldo mutuo a los esfuerzos de cada quien.

Aunque esta estrategia ya se está implantando en varios GCI, los miembros de los GCI deberían reforzarla donde sea posible. La colaboración no debería limitarse a organizaciones con intereses similares.

MEJORAR EL PROCESO DE PREPARACIÓN DE DECLARACIONES CONJUNTAS

Presentar declaraciones conjuntas entre GCI ha demostrado ser una tarea ardua. Esto se debe principalmente a intereses contrapuestos e irreconciliables que existen a menudo entre los actores del sector empresarial por un lado y los de los demás sectores por otro lado. Las conclusiones que se alcanzan entre GCI se consideran uno de los productos más importantes, si no el más importante, para los miembros de los GCI, puesto que son la única declaración formal que se presenta a la junta intergubernamental (a pesar de que la reunión entre GCI no está contemplada de manera formal en el acuerdo de comercio).

Dados los intereses contrapuestos, debería considerarse si las declaraciones conjuntas refrendadas por todos los miembros de GCI de verdad son la única posibilidad. ¿Pueden y deberían resolverse, durante las reuniones entre GCI, las tensiones derivadas de los desacuerdos acerca del cumplimiento de los compromisos establecidos en el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible? En algunos casos podría ser más productivo aceptar que existen discrepancias y, al mismo tiempo, aspirar a lograr ciertas concesiones en el futuro en relación con los asuntos controvertidos. Convendría considerar la ayuda de un facilitador neutral o establecer coaliciones entre GCI para redactar las declaraciones. A la larga, incluso si una declaración conjunta no es refrendada por todos los miembros, la junta intergubernamental debería prestar atención a las señales enviadas por los GCI en su declaración.

Una vez más, tanto los miembros de los GCI como los gobiernos tienen una responsabilidad compartida en esta área. En primer lugar, depende de los miembros del GCI intentar encontrar soluciones para abordar los casos de intereses contrapuestos. Si no se encuentra una solución de compromiso satisfactoria, deberían poder comunicar esta situación a sus gobiernos o a la junta intergubernamental. Aún si una declaración ha sido refrendada por todos los miembros del GCI, debería someterse a la consideración de la junta intergubernamental.

ESTABLECER MÁS Y MEJOR INTERACCIÓN ENTRE LOS GCI Y LOS GOBIERNOS

En general, se considera que los GCI han facilitado las conversaciones con los funcionarios. No obstante, aún se pueden mejorar mucho las relaciones entre los GCI y sus gobiernos.

Para empezar, debería garantizarse más interacción. Los GCI deberían poder reunirse de forma regular con su gobierno para intercambiar opiniones, no solo una vez al año para preparar la reunión transnacional anual. Además, debería preverse la interacción formal en esta reunión transnacional entre los GCI y la junta intergubernamental. La calidad de la interacción también debería mejorarse. Es importante que el gobierno demuestre interés en la existencia y el trabajo del GCI. Por otra parte, la continuidad del trato oficial con los GCI sería beneficiosa pues permitiría que se desarrollase una relación entre los miembros del GCI y los representantes gubernamentales. Además, los gobiernos deberían ofrecer más información sobre la aplicación del acuerdo comercial, en general, y el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible, en particular. Si esta información no está disponible, puede prepararse en colaboración con los GCI.

INSTITUCIONALIZAR LAS RELACIONES ENTE LOS GCI Y LOS PARLAMENTOS

Tanto en la UE como en los países de los socios comerciales, los parlamentos rara vez participan en el trabajo del GCI. No obstante, los parlamentos ratifican acuerdos comerciales y deberían exigir cuentas de su aplicación al gobierno. Por lo tanto, podrían y deberían ser aliados más efectivos de los GCI.

A este fin debería establecerse un diálogo institucionalizado entre el parlamento y el GCI. Dependiendo del contexto local, este diálogo puede organizarse de distintas formas, como a través de reuniones regulares, informes finales escritos, o el seguimiento ad hoc cuando persistan ciertos problemas. En este sentido, el objetivo más importante es que los parlamentos asuman más responsabilidad para hacer cumplir los compromisos establecidos en el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible y ayudar a los GCI con su trabajo respaldando sus labores de supervisión e influencia política.

En concreto, los GCI y los servicios parlamentarios pertinentes deberían establecer contactos y crear un método de trabajo para la colaboración.

PROPÓSITO DE SUPERVISIÓN: ¿CÓMO PUEDEN SUPERVISAR MEJOR?

PROPORCIONAR RECURSOS ESTRUCTURALES PARA LLEVAR A CABO TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

Tanto en los GCI de la UE como en los de fuera de la UE se considera que los recursos financieros limitados para llevar a cabo trabajo de investigación tienen un efecto muy negativo

en el papel de supervisión de los GCI. Aunque la aplicación del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible ya entra en el ámbito de competencia de los miembros del GCI, a menudo estos no disponen de medios suficientes para realizar actividades de supervisión complementarias sobre aspectos complejos de un acuerdo comercial concreto y su impacto en el desarrollo sostenible. Ampliar el ámbito de trabajo de los GCI al acuerdo completo solo lograría que los recursos adicionales para la supervisión se volvieran más críticos.

Conforme con la sugerencia formulada anteriormente acerca de los recursos para la participación y el apoyo de una secretaría, pueden trazarse distintas vías para la financiación. Los miembros de cada GCI podrían intentar obtener su propia financiación para la investigación, como algunos ya lo han hecho en el pasado. Además, los miembros del GCI podrían reunir los recursos disponibles y realizar o encargar trabajo de investigación para el GCI en su conjunto.

No obstante, en la mayoría de los casos la autofinanciación no es posible, no solo porque no hay fondos disponibles, sino también porque la relevancia política (percibida) de los GCI ha sido más bien escasa, lo que hace que los miembros de los GCI sean reacios a invertir en los GCI más que su valioso tiempo. Por consiguiente, las partes deberían dar un paso adelante y ayudar a los GCI a ejecutar su función supervisora. Si la UE y sus socios comerciales se toman en serio encargar a un grupo de expertos la supervisión de un asunto complejo como el impacto de un acuerdo comercial sobre el desarrollo sostenible, es de esperar que se aporten los fondos necesarios para ese fin. El Instrumento de Asociación de tres años prevé una cantidad limitada de estudios por GCI. Aunque en el momento de redactarse este documento no se han llevado a cabo estudios al respecto, hay que aplaudir esta iniciativa. Además, debería mantenerse y ampliarse.

ESTABLECER PROCEDIMIENTOS DE RETROALIMENTACIÓN CON LOS GOBIERNOS

Una limitación importante para los GCI es la insuficiente rendición de cuentas de los gobiernos. Un aspecto de esta escasa responsabilidad es que existen pocos o ningún procedimiento para que los GCI realicen aportaciones a su gobierno y reciban las opiniones del mismo sobre ellas. Esta recomendación, junto con la que sigue, se aplica a las relaciones entre los GCI y sus respectivos gobiernos, así como a las relaciones entre GCI y las relaciones con la junta intergubernamental del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible.

Por lo tanto, debería establecerse un ciclo de retroalimentación con procedimientos claros sobre cómo ofrecer aportaciones a los gobiernos. Esto incluye instrumentos accesibles que, por un lado, permitan al GCI plantear preguntas y comentar inquietudes o hallazgos y, por otro lado, permitan al gobierno ofrecer sus reacciones. Además, los gobiernos podrían iniciar más a menudo un ciclo de retroalimentación consultando al GCI sobre un asunto en particular. El ciclo de retroalimentación no debería ser rígido y puede ser distinto

para las diferentes partes. El objetivo principal es aumentar la receptividad de los gobiernos y su buena gobernanza.

Para los GCI se pueden explorar diversas vías, como reuniones físicas entre funcionarios gubernamentales y el GCI, ya sea solo con la presidencia del GCI o con el GCI completo en el caso de las reuniones de este último. También existe la posibilidad de la comunicación escrita. A nivel transnacional deberían buscarse formas de garantizar que las aportaciones del GCI se tengan en cuenta en la reunión de la junta intergubernamental. Algunas buenas prácticas existentes son la presentación de conclusiones conjuntas, la organización de reuniones celebradas después de las reuniones entre GCI y antes de las intergubernamentales, o la invitación de presidentes de los GCI a esta reunión.

Los gobiernos tienen una responsabilidad importante para establecer tales procedimientos con claridad. La mejor forma de hacerlo es en coordinación con los GCI.

SEGUIMIENTO DE LAS APORTACIONES DE LOS GCI

Otro de los problemas de la escasa rendición de cuentas gubernamental es que cuando los GCI ofrecen aportaciones, el seguimiento por parte de los gobiernos suele ser extremadamente lento y bajo.

En relación con el ciclo de retroalimentación mencionado antes, los gobiernos deberían responder a las aportaciones de los GCI. Por supuesto, esto no implica que los gobiernos deban, necesariamente, tener en cuenta o aceptar las recomendaciones de los GCI. Al contrario, lo que se pretende es que cualquiera que sea el contenido de la aportación, el gobierno la reconozca, la considere y responda al GCI en un plazo razonable. Sin ese tipo de seguimiento, el trabajo de los GCI pierde sentido. Este planteamiento, además de prevenir la «fatiga del GCI», mejoraría la previsibilidad para los miembros del GCI y aumentaría su compromiso con el GCI.

PROPÓSITO DE INFLUENCIA POLÍTICA: ¿CÓMO PUEDEN INFLUIR MEJOR?

PROMOVER LA MÁXIMA FUERZA EJECUTIVA DEL CAPÍTULO SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE

A nivel de la UE está teniendo lugar un debate sobre la débil aplicación de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible y, en su plan de quince puntos, la Comisión Europea reconoció la necesidad de mejoras en esta área.¹ La UE evita la imposición de sanciones porque no coincide con el enfoque de cooperación que prefiere. Debido al carácter no

¹ Servicios de la Comisión, 2017. «Non-Paper of the Commission Services: Trade and Sustainable Development (TSD) Chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs)». Disponible en : http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf.

ejecutivo de este capítulo en particular, no parece que haya mucho en juego si no se respetan los compromisos. Como consecuencia, las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos no tienen muchos incentivos para interesarse por los GCI e invertir en ellos.

En el caso de los acuerdos comerciales ya existentes, la UE debería seguir actuando para crear un entorno favorable a la aplicación del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. El recién nombrado responsable de la aplicación de la política comercial,² así como el mecanismo de solución de controversias, activado en el acuerdo comercial entre la UE y Corea, son dos ejemplos concretos de tales actuaciones. No obstante, no se sabe si algo funciona hasta que se demuestra, y la carga de la prueba para demostrar cómo contribuirán estas acciones recientes a la aplicación oportuna, efectiva y firme del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible recae sobre la UE y sus socios comerciales, que han elegido un enfoque cooperativo.

En cuanto a acuerdos comerciales nuevos, hay varias formas de incrementar la fuerza ejecutiva. Por ejemplo, Francia y los Países Bajos³ han sugerido la reducción o el aumento de los aranceles en base al progreso de los socios comerciales en la aplicación del capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. Esto, en esencia, equivale a aplicar sanciones, pero desde el punto de vista diplomático es una medida mucho menos severa. Asimismo, el mecanismo de solución de controversias podría optimizarse si los GCI tuviesen un papel formal para activar procesos, realizar aportaciones durante las investigaciones y recibir información sobre los procedimientos. Además, este mecanismo debería ser un último recurso si las consultas gubernamentales y los paneles de expertos no aportan los cambios deseados. Cuando un tratado de libre comercio tiene un efecto negativo demostrable sobre el desarrollo sostenible y no logra promover los compromisos de las partes en este sentido, no debería descartarse la suspensión del tratado.

Como ya se ha dicho, la Comisión Europea tiene un importante papel que desempeñar en este sentido. Además, el Parlamento Europeo debería adoptar una actitud aún más vigilante y exigente a fin de garantizar la aplicación de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. Al hacerlo, también debe prestarse suficiente atención a las posibles deficiencias en la UE y sus estados miembros.

ACLARAR LAS EXPECTATIVAS SOBRE LA INFLUENCIA DE LOS GCI

Si bien parece evidente que los GCI se crean con la finalidad de ejercer cierta influencia sobre el desarrollo sostenible,

² La Comisión Europea nombra al primer Alto Responsable de la Aplicación de la Política Comercial. Disponible en : https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155686.pdf.

³ Non-paper from the Netherlands and France on trade, social economic effects and sustainable development. Disponible en : <https://nl.ambafrance.org/Non-paper-from-the-Netherlands-and-France-on-trade-social-economic-effects-and%20>

existe una gran confusión y vaguedad sobre lo que se supone que los GCI deben lograr y cómo deberían lograrlo.

Por lo tanto, es importante especificar cuál es el proceso de cambio que se espera o el nexo causal entre las actividades de los GCI y el desarrollo sostenible. Por ejemplo, a fin de explicitar lo que se puede esperar en realidad, debería elaborarse una teoría del cambio, un método que explique el proceso de cambio a través de la descripción de los nexos causales de una iniciativa en relación con la posible influencia de los GCI sobre el desarrollo sostenible. Al crear una teoría se podría especificar cuál podría o debería ser el efecto de la supervisión y el intercambio de información entre los miembros del GCI (¿posturas comunes?; ¿mejor supervisión?; ¿empoderamiento de los miembros más débiles?) y qué clase de efecto tangible puede esperarse (¿creación de institución?; ¿ratificación de convenios?; ¿alianzas transnacionales para la incidencia política?).

Al hacer esto, las partes del acuerdo comercial contribuirían a gestionar las expectativas con organizaciones de la sociedad civil que participen en los GCI. Para los miembros del GCI, una «teoría del cambio» explícita tendría la ventaja de establecer bases de referencia para lo que desean lograr a través de estos mecanismos.

AMPLIAR EL ÁMBITO DE ACTUACIÓN

Los GCI forman parte integral de los tratados de libre comercio. Si bien pueden contribuir a mejorar la sostenibilidad de estos acuerdos comerciales, en particular si se siguen las recomendaciones mencionadas anteriormente, queda la duda de si serían capaces de contrarrestar los principales efectos del libre comercio. Además, es posible que las sanciones comerciales no generen efectos deseables, pues con ellas se corre el riesgo de perjudicar a las poblaciones más vulnerables y reproducir la lógica neocolonial. En cuanto al posible efecto de los GCI sobre el desarrollo sostenible en la práctica, este podría revertirse a causa de factores o actores ajenos al marco comercial.

Los miembros de los GCI y las partes deben ser conscientes de las limitaciones estructurales dentro de las que están operando. A fin de ejercer una influencia significativa, no solo deberían abordar el efecto del libre comercio en el desarrollo sostenible, sino también los factores subyacentes que refuerzan las desigualdades y las injusticias dentro de los países y entre ellos. De otro modo, se corre el riesgo de que los GCI solo sirvan para legitimar el acuerdo de libre comercio.

Los miembros de los GCI deberían, por lo tanto, diseñar una estrategia de influencia como agente interno y otra como agente externo, y adoptar una actitud crítica con respecto al marco en el que operan. Su participación solo puede constituir un elemento de una estrategia más amplia de desarrollo sostenible. Mientras tanto, las partes deberían abstenerse de presentar el capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible, y a los GCI que forman parte de él,

como una fórmula mágica para lograr el desarrollo sostenible. A fin de abordar con seriedad los temas más amplios de la justicia mundial, se necesita hacer más que promover los compromisos de desarrollo sostenible a través de instrumentos comerciales.

AUTORES

Deborah Martens obtuvo un doctorado en Ciencias Políticas y Desarrollo Rural en la Universidad de Ghent en 2019. Investigó el potencial de los acuerdos comerciales de la UE para la mejora de las condiciones laborales en países no pertenecientes a la UE. Su trabajo está incorporado en la discusión general sobre libre comercio.

Jan Orbie es profesor adjunto en el Departamento de Ciencias Políticas y miembro del Centro de Estudios de la UE en la Universidad de Ghent. Realiza trabajo de investigación en política internacional y la UE, en particular en el área de políticas de desarrollo y comercio exterior de la UE.

Diana Potjomkina es investigadora doctoral afiliada a la Vrije Universiteit Brussel, la Universidad de Ghent y el Instituto de la Universidad de las Naciones Unidas UNU/CRIS. Trabaja en el proyecto GREMLIN, en particular, en el estudio de los mecanismos multilaterales establecidos en el marco de la política comercial exterior de la UE.

IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung | Política mundial y desarrollo
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlín | Alemania

Responsable:
Alexander Geiger | Friedrich-Ebert-Stiftung | Política global
y desarrollo | Política comercial

Teléfono: +49-30-269-35-7509
www.fes.de/GPol

Pedidos / Contacto:
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.

LOS GRUPOS CONSULTIVOS INTERNOS EN LOS ACUERDOS COMERCIALES DE LA UE

¿Atrapados en la parte inferior de la escalera o ascendiendo?



Desde que en 2011 se firmase el acuerdo comercial UE-Corea todos los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible contemplan mecanismos de la sociedad civil para la supervisión de los compromisos recogidos en dichos capítulos: un grupo consultivo interno (GCI) para cada parte y una reunión transnacional anual de la sociedad civil. Este estudio se centra en los GCI, los órganos de la sociedad civil más institucionalizados y permanentes contemplados en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. El objetivo es realizar una evaluación exhaustiva de los GCI, determinar sus principales problemas, distinguir entre las dificultades iniciales y los problemas estructurales, y proponer soluciones para resolverlos. Los datos se recopilaron a través de una encuesta mundial a miembros de GCI, así como de entrevistas con miembros de GCI de la UE y de fuera de la UE.



Aunque la mayoría de los GCI se han establecido conforme a las normas de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, hasta la fecha han logrado una escasa influencia política. Los motivos de esto son numerosos, empezando por problemas organizativos, como la frecuencia y la notificación oportuna de las reuniones, el respaldo de una secretaría y la financiación. En un plano más sustantivo, los miembros de los GCI critican la falta de un auténtico diálogo entre los GCI, por un lado, y los gobiernos y Comisión Europea, por otro lado, algo que constituye un déficit de responsabilidad. Además del desinterés percibido en los GCI y su trabajo, los miembros de los GCI consideran que su escasa influencia política se debe a la falta de instrumentos adecuados: los GCI aún no tienen herramientas para activar un mecanismo de solución de controversias.



A fin de aprovechar mejor los conocimientos de los GCI y facilitar la función de supervisión que se les ha asignado, es necesario llevar a cabo mejoras en varios planos: garantizar que se celebren reuniones con regularidad; ofrecer suficientes recursos para la participación y el apoyo de una secretaría; garantizar una composición independiente y representativa de los GCI; establecer programas de trabajo claros; invertir en las relaciones entre GCI; mejorar el proceso de elaboración de declaraciones conjuntas; establecer más interacción entre GCI y gobiernos; institucionalizar las relaciones entre los GCI y los parlamentos; ofrecer recursos estructurales para la investigación; establecer procesos de retroalimentación con los gobiernos y la Comisión Europea; y promover la máxima fuerza ejecutiva de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible.

Es posible consultar más información sobre el tema aquí:

<https://www.fes.de/themenportal-die-welt-gerecht-gestalten/weltwirtschaft-und-unternehmensverantwortung>