

Los acuerdos de asociación entre América Latina y la Unión Europea: el papel del movimiento sindical

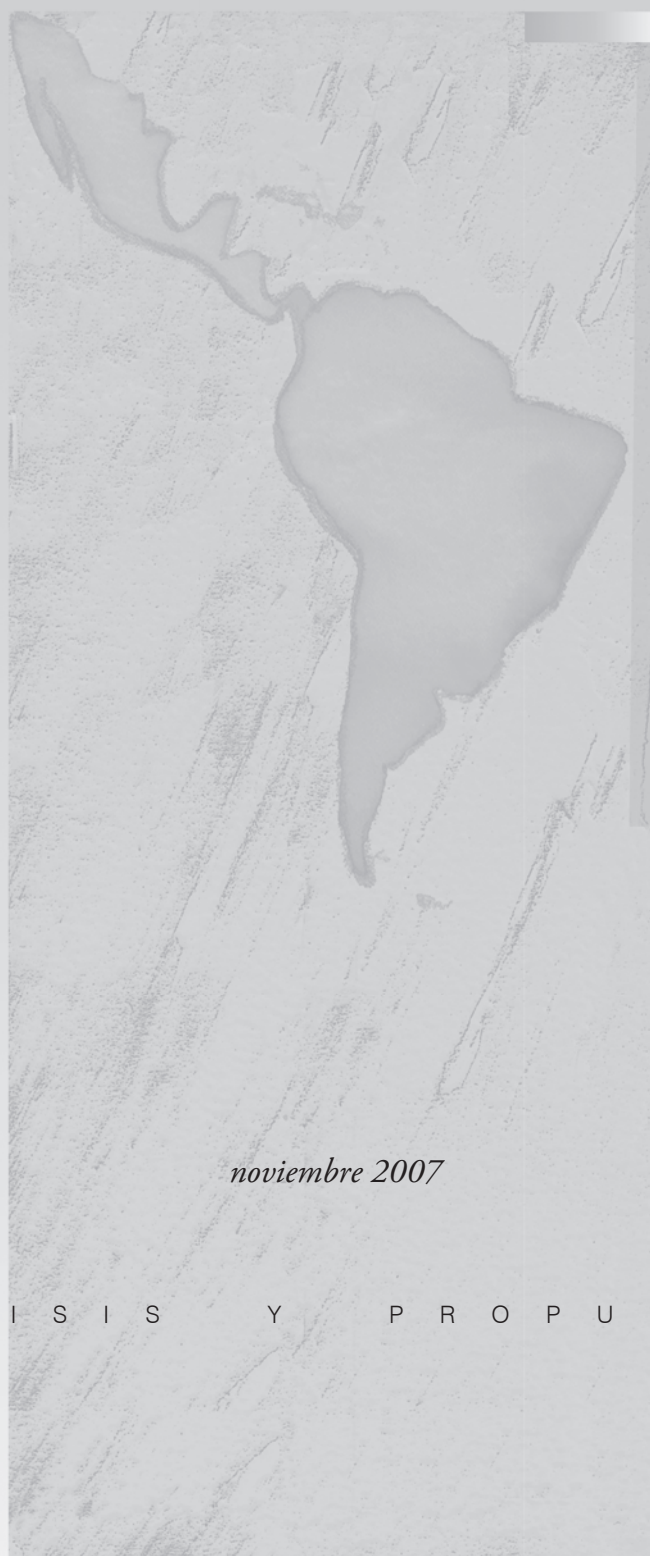
ÁLVARO PADRÓN CARRAU



Evaluación y Perspectivas de la Acción Sindical en el Mercosur	ÁLVARO CORONEL
Seguridad Social en América Latina y Conosur: mitos, desafíos, estrategias y propuestas desde una visión sindical	ERNESTO MURRO
Tendencias actuales de las relaciones laborales en Europa	FLAVIO BENITES
Las normas sociales de los acuerdos comerciales y de inversión bilaterales y regionales	THOMAS GREVEN
Los comités de empresa: ¿una estrategia para la acción del sindicalismo transnacional en América Latina?	FLAVIO BENITES
O monitoramento de empresas multinacionais	KJELD JAKOBSEN
El monitoreo de las empresas multinacionales desde una perspectiva sindical	KJELD JAKOBSEN
Panorama Sindical de Venezuela	ROLANDO DÍAZ
El movimiento sindical internacional: fusiones y contradicciones	RUDOLF TRAUB-MERZ JÜRGEN ECKL
Os bancários brasileiros em face da finança mundial desregulada	NISE JINKINGS
Da promessa integradora à insegurança sócio-econômica	ADALBERTO MOREIRA CARDOSO
¿Hacia una nueva arquitectura sindical en América Latina?	ACHIM WACHENDORFER
La política laboral de los gobiernos progresistas	OSCAR ERMIDA URIARTE
El sindicalismo frente al MERCOSUR	MARIA SILVIA PORTELA DE CASTRO
Los acuerdos de asociación entre América Latina y la Unión Europea: el papel del movimiento sindical	ÁLVARO PADRÓN CARRAU

Los acuerdos de asociación entre América Latina y la Unión Europea: el papel del movimiento sindical

ÁLVARO PADRÓN CARRAU



noviembre 2007

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

Este artículo fue tomado de la revista Nueva Sociedad N° 211 con autorización de la Dirección de la revista.

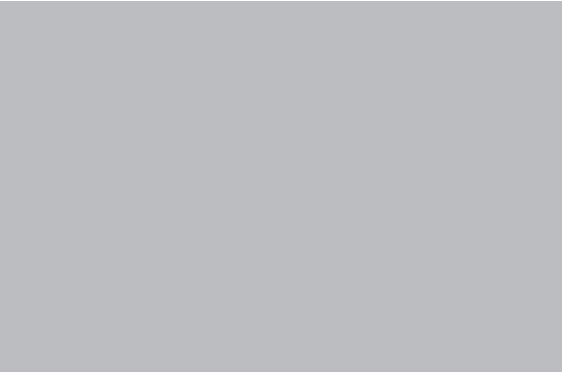
FESUR

Friedrich Ebert Stiftung
FESUR – Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fesur.org.uy>
Tels.: [+598 2] 902 2938 / 39 / 40
Fax: [+598 2] 902 2941

Realización gráfica integral: www.glyphosxp.com
ISSN:1510-9631

Índice

Las negociaciones entre la Unión Europea y América Latina	6
El sindicalismo frente a acuerdos de asociación	11
La integración regional como bandera	14



Los acuerdos de asociación entre América Latina y la Unión Europea: el papel del movimiento sindical

Resumen:

América Central, la Comunidad Andina de Naciones y el MERCOSUR se encuentran negociando acuerdos de asociación con la Unión Europea. Aunque cada uno tiene sus particularidades, se trataría de entendimientos amplios que, además del aspecto económico, incluyen temas culturales, políticos y de cooperación. El movimiento sindical latinoamericano ha optado por participar de esos procesos y tratar de influir en ellos. Pero para que su posición sea tenida en cuenta, deberá dejar de lado las visiones centradas exclusivamente en temas laborales, elaborar propuestas concretas y construir alianzas amplias con las organizaciones sindicales del continente y las que existen del otro lado del Atlántico.

Álvaro Padrón Carrau: ex–director de la Secretaría Técnica de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur y ex–coordinador del Foro Consultivo Económico–Social del MERCOSUR. Actualmente es director de Proyectos de la Fundación Friedrich Ebert Uruguay (FESUR) y del Programa FES Sindical Regional, e investigador y docente del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de la República.

Palabras claves: integración, acuerdo de asociación, sindicalismo, Unión Europea, América Latina.

Europa y América Latina tienen una historia en común, comparten valores, se identifican culturalmente y desarrollan enfoques sociales y políticos con rasgos coincidentes, todo lo cual se refleja en los discursos de los líderes de los países a ambos lados del Atlántico. Sin embargo, esa retórica de identidad común parece no resultar en relaciones más profundas

ni, mucho menos, en un proceso consolidado de integración material.

La importancia de América Latina para Europa ha cambiado a lo largo de los siglos; hoy se encuentra en su punto más bajo. Asumida como el patio trasero de Estados Unidos, la región parece abandonada al influjo hegemó-

nico de la principal potencia del planeta y, en el mejor de los casos, a su propio destino.

Quizás a partir de esta realidad se pueda escribir una nueva página de la historia para que América Latina, caracterizada por la dispersión y la fragmentación, deje de ser noticia por sus crisis y se constituya en un actor de relevancia internacional. Los últimos cambios políticos, que no son aislados ni casuales, abren una oportunidad para avanzar en esa dirección. Sin embargo, la condición decisiva para influir en el mundo globalizado es adquirir una escala y una fuerza que, junto con una política correcta, conviertan a la región en un actor internacional respetado. Esto coloca en el centro de la estrategia el tema de la integración regional.

Una integración regional tan enunciada, incluso por las constituciones de algunos países, como poco aplicada. Y no cabe duda de que, a la hora de hablar de integración regional, la referencia ineludible es Europa. Por ello, no es casual que los intentos latinoamericanos por superar el plano discursivo y avanzar en acciones concretas de integración regional muestren importantes similitudes, en su concepción, instrumentos y objetivos, con la experiencia europea. No resulta extraño entonces que, tantos años después, la integración regional encuentre a europeos y latinoamericanos como socios en la tarea de construir un mundo multipolar que garantice la paz, el desarrollo sostenible y la justicia social.

Pero más allá de los discursos, ¿qué ocurre en la práctica? ¿Ha avanzado la integración birregional? ¿América Latina es hoy más relevante para Europa que en el pasado? ¿Qué papel juega el movimiento sindical en este proceso?

Las negociaciones entre la Unión Europea y América Latina

En 1999 se celebró en Río de Janeiro la primera Cumbre de Jefes de Estado de América Latina, el Caribe y la Unión Europea. Allí comenzó, con una retórica tal vez desmedida,

un proceso que rápidamente demostró que las dificultades para avanzar eran muy superiores a las que los gobiernos reconocían en los discursos. Casi una década después, la proclamada asociación birregional solo ha conseguido cerrar dos acuerdos: el de la UE y México en 2000 y el de la UE y Chile en 2002. Estos resultados no solo son cuantitativamente poco relevantes si se tiene en cuenta la veintena de países latinoamericanos, sino también cualitativamente poco importantes, ya que no se ha conseguido firmar ningún tratado con los bloques regionales ya existentes en América Latina. Éste era, justamente, el objetivo fundamental proclamado en la Cumbre de Río de Janeiro. Se sucedieron luego otras dos cumbres (en Madrid en 2002 y en Guadalajara en 2004), sin que se registraran mayores avances. Luego, a riesgo de reiterar la frustración, los gobiernos volvieron a reunirse en mayo de 2006 en la Cumbre de Viena, donde se produjo un nuevo impulso al diálogo birregional, que analizamos para cada subregión.

América Central. Los primeros pasos para un acuerdo entre la UE y América Central se dieron en diciembre de 2003, cuando se firmó en Roma un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación. Éste tenía como objetivo crear las condiciones para la negociación de un acuerdo de asociación viable y mutuamente beneficioso que incluiría un tratado de libre comercio. El inicio de las negociaciones recién se concretó en la Cumbre de Viena. Para avanzar en un acuerdo de asociación, América Central se comprometió a aplicar las decisiones adoptadas en marzo de 2006 en Panamá por los jefes de Estado centroamericanos, quienes anunciaron que procurarán concretar dos pasos vinculados a la integración regional, esenciales para poder lograr luego un acuerdo con la UE: la ratificación del tratado centroamericano sobre inversiones y servicios y la creación de un mecanismo jurisdiccional que garantice la aplicación de la legislación económica regional en todos los países del área. Panamá participará del proceso tan pronto como haya emitido una decisión formal de adhesión al Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

Tanto la UE como América Central llegan a esta negociación con algunos intereses propios y otros en común. Desde el punto de vista geopolítico, ambos bloques intentan desarrollar sus propios procesos de integración. En ese sentido, el acuerdo busca contribuir al fortalecimiento de la integración de cada bloque, sobre todo de América Central. Ambas regiones comparten, además, una serie de valores comunes: la consolidación de los procesos democráticos y sus instituciones, en particular los poderes judiciales, y la mejora de la cohesión social y de las condiciones de vida de los habitantes. En un sentido más amplio, el fortalecimiento del vínculo entre ambos bloques –y, por lo tanto, de cada bloque en particular– apunta a construir un mundo multipolar.

Las asimetrías entre ambas regiones y el carácter general de los objetivos ponen en primer plano el tema de los intereses, por cierto legítimos, de cada parte. Al fin y al cabo, son los intereses los que generan la mayor parte de las tensiones y a los que se destina casi todo el esfuerzo de la negociación. En ese sentido, hay que destacar que la integración en América Central se caracteriza por su débil institucionalidad y su orientación preponderantemente económica, condicionada por la globalización y la expansión de los mercados regionales. La mejor prueba de ello es la dependencia respecto de EEUU, agudizada por el Acuerdo de Libre Comercio con EEUU (Cafta, por sus siglas en inglés). Este acuerdo busca facilitar el comercio sin fortalecer la integración o, peor aún, adaptar la integración a la normativa del Cafta.

Pero más allá del acuerdo con EEUU, lo cierto es que el proceso de integración centroamericano ha dado pasos importantes con la creación del SICA en diciembre de 1991, que entró en vigencia el 26 de marzo de 1996. Esto ha inaugurado una dimensión política del proceso, pues el SICA supera lo estrictamente económico al establecer un vínculo expreso entre paz, democracia, Estado de derecho, desarrollo económico y social e integración regional. La forma de este acuerdo, junto con otras instituciones centroamericanas de integración,

como la Secretaría General del SICA, el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia, constituyen pasos en la dirección correcta.

Sin embargo, la integración centroamericana sigue siendo más bien un esquema de cooperación intergubernamental que no genera normas comunitarias vinculantes, sino acuerdos políticos cuya eficacia depende de la decisión de cada gobierno. Aunque en los últimos tiempos se han producido avances importantes para la consolidación de una unión aduanera, tales avances se ven amenazados por la ausencia de una política comercial común, tal y como ha puesto de manifiesto la firma de acuerdos comerciales con terceros países, en los que cada país centroamericano ha fijado aranceles distintos.

América Central llega a las negociaciones con la UE en ese contexto complejo. A la enorme asimetría económica y demográfica entre ambos bloques se suman las diferencias en la madurez y el desarrollo de sus procesos de integración.

La Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Las negociaciones UE–CAN comenzaron en un contexto de crisis del bloque andino debido a la existencia de diversas visiones y estrategias sobre su destino, en particular por la decisión de Perú y Colombia de priorizar la firma de un TLC con EEUU. En diciembre de 2003, la CAN y la UE suscribieron un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, mediante el cual se profundizaron los vínculos entre ambas regiones, ya que contempla las dimensiones de la paz y la seguridad, la democracia y la gobernabilidad, el comercio, el desarrollo económico y social, las migraciones, el ambiente y la biodiversidad. Actualmente se encuentra en proceso de ratificación por ambas partes.

Las negociaciones entre ambos bloques apuntan a un acuerdo de asociación que permita reforzar los lazos. En la tercera Cumbre UE–América Latina se acordó llevar adelante un proceso de evaluación que concluyó en julio de 2006, cuando las autoridades de la CAN

y la UE valoraron como positivos los avances en el proceso de integración andina. Luego, en la Cumbre de Viena, ambas partes reiteraron el compromiso de negociación. El diálogo político, la cooperación y el intercambio comercial serán los tres pilares sobre los que se asentarán las negociaciones.

El 14 de junio de 2007, la CAN aprobó el inicio de las negociaciones de integración política, cooperación y comercio con la UE. Fue en la ciudad boliviana de Tarija donde el presidente de Bolivia, Evo Morales, el de Colombia, Álvaro Uribe, la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, el presidente de Ecuador, Rafael Correa, y el de Perú, Alan García, dialogaron sobre las diferencias entre la realidad y el modelo económico y social de cada país, diferencias que en los últimos tiempos amenazaron con una posible fractura de la CAN y que ponen en riesgo la alianza con la UE. En efecto, Bolivia y Ecuador atraviesan un proceso de desmantelamiento del modelo de economía de libre mercado, mientras que Colombia y Perú se inclinan por un mayor acercamiento a EEUU. A su vez, todos ellos dialogan con Chile, que combina la apertura económica con ambiciosos programas sociales. Finalmente, todos los presidentes de la CAN, junto con Bachelet, firmaron una declaración en la que destacan como objetivo central el fortalecimiento de la integración económica y física en busca de una mayor equidad social.

La declaración alivió a los sectores empresariales que temían un fracaso del proceso de acercamiento a la UE. En Tarija, los jefes de Estado reunidos en el XVII Consejo Presidencial Andino acordaron crear un ambiente de tolerancia y respeto a las diferencias entre los modelos económicos de cada país. «El comercio no es un fin en sí mismo, sino un medio para luchar contra la pobreza, generando empleo de calidad y con seguridad social para construir la equidad», expresó Uribe, que asumió la presidencia *pro tempore* de la CAN¹. Además,

la declaración expresó la satisfacción por la reincorporación de Chile, que había abandonado el bloque en los 70, y la convicción de que ello reforzará la posición de la CAN ante la UE. Una de las primeras acciones del bloque fortalecido con el ingreso de Chile será la búsqueda de una ampliación de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (Atpdea, por sus siglas en inglés): Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú obtienen preferencias arancelarias de EEUU a manera de compensación por la reducción de los cultivos de coca, que se han convertido en un mecanismo efectivo para impulsar la producción y el empleo. En el caso de Bolivia, implica un ingreso de casi 400 millones de dólares anuales y trabajo para unas 80.000 personas.

La CAN, que hace un año parecía al borde de la muerte por el retiro de Venezuela, inicia una nueva y desafiante etapa, marcada por el retorno de Chile y el lanzamiento de una ambiciosa negociación con la UE.

El MERCOSUR. El Acuerdo Marco Interregional (AMI) firmado entre el MERCOSUR y la UE en diciembre de 1995 es único en su tipo entre dos bloques regionales, debido a la profundidad y lo ambicioso de sus objetivos. Con este auspicioso antecedente, en diciembre de 1999 comenzó la negociación de un acuerdo de asociación birregional y se creó un Comité de Negociaciones Birregionales que, desde entonces y hasta mediados de 2004, realizó unas 15 reuniones. El AMI preveía tres capítulos fundamentales: político, de cooperación y comercial. En los dos primeros, la negociación avanzó positiva y decididamente hasta prácticamente acordar textos definitivos. Sin embargo, las divergencias en torno de los temas comerciales finalmente hicieron que los avances quedaran en suspenso.

Hoy todo indica que las negociaciones van a reactivarse, e incluso la Comisión Europea

1 Citado en Franz Chávez: «Abiertas las negociaciones de la Comunidad Andina con la Unión Europea» en <www.cumbresiberoamericanas.com>.

piensa que es posible cerrar el acuerdo en 2008. En el MERCOSUR, muchas voces también plantean la necesidad de lograr avances. Pero no es la primera vez que los indicios positivos se desvanecen. Años atrás, la firma de un acuerdo con el MERCOSUR fue considerada una de las prioridades de la política exterior de la UE, tal vez en un exceso de optimismo, pues ni siquiera existía una verdadera política exterior europea y porque, desde luego, América Latina no estaba en el centro de sus preocupaciones. Las negociaciones se suspendieron en octubre de 2004 y desde entonces se han hecho más contactos técnicos que reuniones ministeriales.

En ese sentido, no debería llamar la atención que la declaración final de la Cumbre de Viena se haya limitado a afirmar: «Tomamos nota de los progresos realizados en las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea para la celebración de un Acuerdo de Asociación Interregional, y concedemos la máxima importancia al objetivo de alcanzar un acuerdo equilibrado y ambicioso». La brevedad de esa referencia optimista oculta el reconocimiento de la crisis.

La situación actual del MERCOSUR, condicionada por la ola progresista que se vive en la región, es particular. Para analizarla, es conveniente atender a las tensiones y los conflictos que influyen en su marcha, reflejo no tanto de la posición de los diferentes países, sino de dos grandes tendencias: la primera promueve la profundización del bloque y defiende la idea de que su consolidación debe ser la estrategia central de inserción internacional de los países; la segunda impulsa la flexibilización, partiendo de la base de que el MERCOSUR no funciona y que, al no poder cumplir con los compromisos asumidos, la solución es reformarlo de manera realista y creíble.

Estas dos posturas reafirman la convicción de que no todos los procesos integradores tienen los mismos propósitos. La discusión política en los países del MERCOSUR enfrenta a quienes postulan su flexibilización para convertirlo en un proceso de ampliación de mercados

con quienes impulsan la creación de un nuevo sujeto político capaz de regular el funcionamiento de la economía, orientar el desarrollo social y productivo e influir en el mundo globalizado. Es un debate central, y de su resultado dependerá el futuro de la región, del proceso de integración y, por supuesto, de cada país. Nadie, ni los profundizadores ni los flexibilizadores, niegan la importancia del MERCOSUR, ni plantean retirarse del bloque. Hablar en contra de la integración regional es políticamente incorrecto, incluso en Uruguay, el país más crítico respecto del estado actual de la integración. Pero incluso allí nadie, desde el gobierno, menciona la palabra «irse», y menos aún con un presidente que ha insistido una y otra vez en que quiere «más y mejor MERCOSUR».

Las voces que plantean volver a la idea original del MERCOSUR como una zona de libre comercio son relativamente marginales. Del mismo modo, quienes en Paraguay y Uruguay proponen la idea de convertirse en miembros asociados al estilo Chile (lo cual no se sostiene ni técnica ni políticamente) tampoco ocupan un lugar central. Lo importante, entonces, es analizar las dos posiciones señaladas, sus argumentos y los actores e intereses que las impulsan.

La estrategia flexibilizadora sostiene que no es realista esperar avances efectivos en la resolución de los problemas del MERCOSUR y que tampoco se producirán logros sustanciales en las negociaciones con otros bloques. En estas condiciones, señalan, el MERCOSUR no podrá satisfacer adecuadamente los intereses de cada uno de sus miembros. Por lo tanto, no es razonable continuar con la dinámica actual, ya que algunos de los socios están pagando altos costos en términos de sus potencialidades de crecimiento. La consolidación del proceso de integración requiere entonces de una reformulación que les permita a los socios menores compensar las asimetrías que generan una distribución adversa de los costos. En concreto, esto implica que se habilite la posibilidad de que cada país negocie con terceros países o bloques, lo que funcionaría como una válvula para los socios menores.

Esto implicaría modificar la decisión del Consejo del Mercado Común N° 32 de 2000, que estableció la obligatoriedad de negociar como bloque los acuerdos con terceros países o regiones. En el núcleo de esta norma –y, por lo tanto, del planteo flexibilizador– está el tema del arancel externo común, característica indispensable para que el MERCOSUR funcione como una unión aduanera.

Los defensores de esta estrategia niegan que se trate de una falta de compromiso con el proyecto de integración regional. Por el contrario, sostienen que es una propuesta realista, fundamentada, técnicamente factible y que puede ayudar a profundizar el MERCOSUR sin violentar sus objetivos fundacionales.

Quienes se oponen argumentan que, lejos de resolver los problemas y profundizar la integración, la flexibilización afecta la disciplina colectiva necesaria en cualquier proceso creíble de integración. Esto haría retroceder al MERCOSUR a su estadio original, lo reconvertiría en una zona de libre comercio y debilitaría su enfoque como un proyecto estratégico multidireccional. Solo la profundización del MERCOSUR permitirá generar un esquema de ganancias mutuas que tome en cuenta las asimetrías existentes, fortaleciendo un espacio común integrado, que estimule las inversiones productivas a fin de generar empleo y bienestar. Los defensores de la estrategia de profundización señalan como un paso positivo la creación del Fondo de Convergencia Estructural, destinado a equilibrar las asimetrías y beneficiar a los socios más pequeños.

Así las cosas, para complejizar aún más la situación, los países del MERCOSUR impulsaron por unanimidad la ampliación del bloque, que comenzó con la rápida negociación con Venezuela, siguió con el pedido de incorporación plena de Bolivia y con las declaraciones de Rafael Correa en el mismo sentido. Esto, por supuesto, genera enormes desafíos técnicos y políticos.

Además de los conflictos bilaterales y dentro del bloque, también hay que tener en cuen-

ta aquellos que surgen de las negociaciones externas. Tanto en el ámbito de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como en la construcción de un espacio regional sudamericano, ahora denominado Unasur, y en las relaciones con la UE, se acercan momentos de definiciones que tendrán un impacto en el futuro desarrollo del MERCOSUR. A ello se suma otro actor extra-bloque, EEUU, que por acción u omisión siempre influye en la agenda de la región.

La cuestión, entonces, es si todos estos conflictos y tensiones son parte de una crisis terminal o si, por el contrario, se trata de una situación normal para un proceso complejo pero en desarrollo. Tantas veces se ha anunciado la muerte del MERCOSUR que lo segundo parece más probable que lo primero. En ese sentido, al ser el MERCOSUR un proyecto esencialmente político, es necesario observar si existe voluntad política de seguir adelante en su construcción.

La decisión de los gobiernos está clara. Ninguno plantea, más allá de las críticas y la preocupación, opciones rupturistas o retiros individuales. Es que no existen alternativas razonables. Los países no pueden cambiar de barrio ni negar su interrelación económica, política y cultural. Por eso, muchos sectores políticos, productivos y sociales de los cuatro países perciben que el fortalecimiento de un espacio regional integrado sigue siendo el camino para aumentar el peso de la región en un mundo globalizado e interdependiente.

El liderazgo de Brasil. Siempre estuvo claro que la agenda externa es la que explica el interés de Brasil por construir un bloque regional. Su vocación internacional se expresa en diferentes espacios: en el G8, en la articulación con otros países para negociar en la OMC y, más recientemente, en la decisión de la UE de otorgarle el carácter de «aliado estratégico».

¿El MERCOSUR continúa para Brasil un proyecto estratégico? La mayoría de las voces más relevantes del gigante sudamericano insisten en que sí. Sin embargo, son muchos los que, en

los países vecinos, acusan a Brasil de creer que el MERCOSUR es Brasil. Y que, por lo tanto, lo que le conviene a Brasil le conviene al MERCOSUR. En suma, que Brasil interpreta, refleja y defiende automáticamente el interés de sus socios.

Este desafío no se limita solo al bloque. Todo indica que la Unasur, en buena medida por la creciente importancia de la energía y de los recursos hidrocarburíferos, pero también por razones geopolíticas, será un espacio multipolar. Ello implica que ningún país, ni siquiera Brasil, podrá determinar en exclusividad los destinos de la región, ya sea a través de la construcción de una hegemonía política y económica, ya sea a través de la cooperación y la integración. El liderazgo, para ser eficaz, deberá ser colectivo. Y deberá traducirse en instituciones y reglas que contribuyan a la gobernabilidad.

En esta perspectiva hay que analizar la situación actual del MERCOSUR, concebido en sus orígenes como un núcleo duro de gobernabilidad en el espacio sudamericano, basado en la relación especial entre Argentina y Brasil. Su razón de ser y su sentido político han trascendido siempre su natural contenido económico.

El sindicalismo frente a acuerdos de asociación

Frente a la situación de cada proceso de integración regional y el estado de las negociaciones con la UE que hemos analizado en las líneas anteriores, las organizaciones sindicales pueden adoptar dos posiciones. La primera es oponerse al proceso e intentar frenar cualquier eventual acuerdo. La segunda consiste en analizar el tema, fijar una posición y formular una serie de planteos; es decir, participar del proceso de negociación e influir en su desarrollo.

En los tres casos analizados (las negociaciones de la UE con América Central, la CAN y el MERCOSUR), las organizaciones sindicales se

han inclinado por la segunda alternativa. En general, se ha partido de una mirada crítica, pero con el propósito de incidir en la negociación. El objetivo es alcanzar un posicionamiento y una acción sindical común a ambos lados del Atlántico.

Para avanzar en ello, es conveniente preguntarse cómo debe ser enfocada la acción sindical, qué temas deben discutirse y con quiénes habría que hacerlo.

¿Cómo enfocar la acción sindical? Si las organizaciones sindicales pretenden generar algún tipo de influencia en el desarrollo de los procesos de integración y de negociación entre los bloques latinoamericanos y la UE, es necesario que actúen en forma conjunta, como región. No existe la más mínima chance de que se consigan resultados si cada central sindical nacional (suponiendo que las diferentes centrales de cada país se pongan de acuerdo) actúa en forma independiente. El interlocutor sindical debe ser regional y debe actuar con una sola voz.

Evitar la competencia entre sectores y entre países y actuar en conjunto es fundamental. En ese sentido, frente a las desventajas que implican estos procesos para el sindicalismo, la constitución y el fortalecimiento de sujetos regionales que se presentan como tales y negocian desde esa perspectiva es una posible ventaja. Y en esto no hay excusas: avanzar en este objetivo solo depende del propio movimiento sindical, de su inteligencia, su madurez y su espíritu de unidad. La fragmentación, nacional o regional, solo contribuiría a que los procesos de integración y negociación con otros bloques no reflejen los intereses y las propuestas de los trabajadores.

La estrategia del movimiento sindical es avanzar en ese camino de convergencia regional. En las tres subregiones existen organismos sindicales que nuclean a las centrales de los países miembros de cada bloque. Naturalmente, ellos están vinculados a los procesos de integración regional, por lo que la composición y las líneas de acción de estos actores

sindicales se vinculan estrechamente a la marcha de cada bloque regional. Sin embargo, en todos los casos se observa que no existe una dependencia institucional ni un reflejo automático, que estos organismos sindicales regionales no son una copia exacta de las estructuras de cada uno de los tres bloques.

El mapa sindical subregional incluye la Coordinadora Sindical de América Central y Caribe (Csacc), la Coordinadora de Centrales Sindicales Andinas (CCSA) y la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS). Además, en cada subregión existen otras articulaciones, vinculadas a la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT). En América Central también ocupa un lugar la Plataforma Sindical Común Centroamericana (PSCC).

Por su parte, la UE cuenta con la Confederación Europea de Sindicatos (CES). Ésta es una garantía para el mundo sindical, ya que se trata de un actor consolidado, con poder de negociación y de influencia en la agenda comunitaria. No está tan clara, sin embargo, su capacidad o su interés para involucrarse a fondo en la política exterior europea, en particular en relación con América Latina. Históricamente, la CES ha priorizado su «mercado interno» y ha dejado a las organizaciones sindicales internacionales el manejo de los temas «no europeos». Pero pocos años atrás se produjo un cambio de actitud debido al inicio de las negociaciones entre la UE y otras regiones, lo que obligó a la CES a adoptar posiciones frente a estas cuestiones. Esto, sin embargo, descansa solo en un puñado de líderes sindicales europeos, en su mayoría provenientes de los países con relaciones históricas más fuertes con América Latina.

Teniendo en cuenta la acción cada vez más conjunta del movimiento sindical latinoamericano, las coordinadoras regionales han comenzado a actuar no solo en los espacios tradicionales del sindicalismo, sino también en otros nuevos, generados por los procesos de integración subregional y por las negociaciones con la UE. Nos referimos a los comités o foros ya existentes en cada bloque regional, tales como el Comité Consultivo del Sistema

de Integración Centroamericano, el Consejo Consultivo Laboral Andino y el Foro Consultivo Económico–Social del MERCOSUR. Aunque el movimiento sindical los considera órganos débiles y con poca influencia en el proceso de integración, desde el inicio de la negociación con la UE éstos se ubican como interlocutores del Comité Económico Social Europeo (CESE), que sí cuenta con competencias y recursos importantes. Por lo tanto, el movimiento sindical deberá definir con cuidado su estrategia en estos y otros ámbitos, para evitar quedar atrapado en una lógica institucional que lo transforme en un simple legitimador de las negociaciones lideradas por los gobiernos.

Hay que tener en cuenta que estos organismos, que apuntan a involucrar a diferentes actores no gubernamentales en los procesos de integración, son parte de las condiciones que la propia UE impone y se autoimpone. En ese sentido, el acceso a la información, los recursos para realizar estudios de impacto y la interlocución con actores de ambas regiones son elementos que no deberían ser subestimados por ningún actor social que pretenda influir en la negociación, entre ellos el sindical.

Pero con esto no alcanza. La experiencia de América Latina demuestra que, además de aprovechar esos espacios y recursos, es necesario que el movimiento sindical y otras organizaciones sociales actúen de forma autónoma, generando hechos políticos y articulando alianzas para garantizar protagonismo. Un ejemplo de ello es la relación, directa y permanente, con la CES. Este organismo está presente en el CESE, pero busca, de forma complementaria, establecer relaciones sindicales con las contrapartes de las regiones con las que la UE negocia acuerdos de asociación.

En ese contexto, la creación de la Confederación Sindical Internacional (CSI) abre una oportunidad para fortalecer la influencia del movimiento sindical latinoamericano. Como parte de ese proceso, en el continente americano se creará una nueva central regional, que será fundamental para avanzar en la articulación sindical, aunque ya es posible apoyarse en la

Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) y su Grupo de Trabajo sobre Integración Hemisférica.

¿Qué discutir? No cabe duda de que, en tanto organizaciones sindicales, la primera reacción debe ser la defensa de los intereses de los trabajadores de la región. Por ello es natural que se impulsen una serie de iniciativas dirigidas a proteger los derechos laborales. Para cumplir con este objetivo, existen antecedentes en otros acuerdos que ofrecen un menú de opciones para ser evaluadas, de modo de decidir cuál es la que mejor se ajusta al caso de las negociaciones entre la UE y América Latina.

Una base mínima la constituye el hecho de que los futuros acuerdos recojan los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, en los últimos años se ha intentado superar este tipo de propuesta (llamada «cláusula social») e incluir otras más amplias, capaces de evitar, por un lado, que los acuerdos de asociación se transformen en instrumentos proteccionistas para parte de los países desarrollados y, por otro, reconocer y utilizar el patrimonio real sociolaboral construido, a su manera y con sus tiempos, por cada región. Ésta debería ser una diferencia fundamental entre los acuerdos de asociación y los TLC bilaterales.

Para profundizar este enfoque, es posible promover la incorporación de un cuarto capítulo que se sume a los tres que forman parte de las negociaciones: junto con los ejes de comercio, cooperación y diálogo político, podría agregarse la dimensión sociolaboral. La CES y las organizaciones sindicales subregionales latinoamericanas han dado un primer paso al señalar que, si efectivamente se busca una asociación económica, política, social y cultural, «es necesario incorporar los derechos sociolaborales, recoger los convenios fundamentales de la OIT, así como la legislación más avanzada de cada

uno de los bloques firmantes»². El documento agrega además que, para efectivizar el compromiso político y evitar que quede solo en retórica, «es necesario reforzar la capacidad de la OIT en América Latina, aportando los recursos jurídicos y económicos que sean necesarios, permitiendo así que cumpla con la función de verificación y denuncia de las violaciones a los referidos convenios internacionales».

En concreto, estas organizaciones se proponen elaborar una «propuesta social» que será presentada en las negociaciones de la UE con la CAN y con América Central. En cuanto al MERCOSUR, ya hay un antecedente: la CCSCS y la CES elaboraron y presentaron un «protocolo sociolaboral», como cuarto capítulo para un eventual acuerdo de asociación entre ambas regiones.

Finalmente, resulta imposible ocultar el vínculo directo entre comercio, cohesión social y desarrollo, sobre todo si se tienen en cuenta experiencias concretas como el Cafta, que ha generado un impacto negativo en materia de empleo y ha contribuido a profundizar las diferencias sociales y territoriales en México. En ese sentido, es imprescindible que el análisis y las propuestas que el movimiento sindical promueve no se refieran únicamente a la cuestión laboral. Limitarse a ella dejaría a los sindicatos fuera de la primera gran batalla conceptual del acuerdo: priorizar el desarrollo sostenible y la cohesión social. Esto implica un enorme desafío para un sindicalismo acostumbrado a un abordaje parcial de la sociedad en la que actúa, con dificultades evidentes en recursos humanos y económicos, lo que complica la posibilidad de profundizar en temáticas que percibe como ajenas.

¿Con quiénes? No alcanza con la fuerza y las ideas del movimiento sindical, incluso si actúa unificado, para revertir la tendencia tradicional a convertir los acuerdos entre regiones en tra-

2 Declaración del Primer Encuentro de las Organizaciones Sindicales de la Unión Europea y América Central, Panamá, 2 de marzo de 2007.

tados limitados a lo comercial. El movimiento sindical debe tener una actitud abierta que se refleje en una política de alianzas amplia y de largo plazo, por dos motivos. El primero es la necesidad de construir una articulación de fuerzas que sea capaz de disputar la idea de que los acuerdos entre América Latina y la UE deben ser simples entendimientos comerciales. Más de dos décadas de políticas neoliberales han creado una especie de sentido común que adjudica al libre comercio todas las bondades, entre ellas la de generar crecimiento y equidad social. Sin embargo, la experiencia en nuestra región demuestra lo contrario. Estos procesos generan ganadores, principalmente los grupos económicos transnacionales, que son justamente quienes, junto con sus aliados en los gobiernos y los organismos internacionales, impulsan las versiones ortodoxas de los acuerdos de integración. Les corresponde entonces a los partidos democráticos y a las organizaciones sociales, que representan a las grandes mayorías de la población, la tarea de construir alianzas amplias y estratégicas entre sí e incluso con algunos sectores empresariales, en particular de pequeñas y medianas empresas.

Estas alianzas deben generar una interacción amplia con la política, en particular con los parlamentos, tanto con los nacionales como con los regionales. Esto es fundamental para promover el debate político y ciudadano, esencial en una sociedad democrática, también debido a que cualquiera sea el acuerdo que se firme, deberá ser refrendado por los poderes legislativos.

El segundo motivo por el cual el movimiento sindical debe buscar una amplia alianza tiene que ver con las ideas y propuestas. No se trata solo de enfrentar estos tratados y decir qué es lo que no se quiere. Es necesario construir una propuesta alternativa, que solo podrá surgir de un amplio espectro de visiones e intereses, para transformarse en una bandera impulsada por una mayoría sustantiva de los ciudadanos. Solo así, con una propuesta alternativa y con la fuerza suficiente para impulsarla, se podrá influir positivamente en las negociaciones.

Pero para ello el movimiento sindical debe abandonar la idea de vanguardismo, asumir sus debilidades y superar sus limitaciones.

La integración regional como bandera

Una vez abierto este debate, es hora de asumir que ninguna batalla se gana solo desde la resistencia, con el «no» como única propuesta. Es necesario un proyecto alternativo y éste, sin duda, es la integración regional. Se trata de un proceso complejo, en el que se debaten intereses y visiones económicas, políticas y sociales diferentes. Por ello, el movimiento sindical, en alianza con otros sectores, debe levantar la bandera de la democratización y profundización de la integración regional. El acuerdo de asociación con la UE es una oportunidad para profundizar esa estrategia, ya que la UE plantea la negociación bloque a bloque, lo que exige a cada subregión latinoamericana una respuesta conjunta.

Pero América Latina necesita un nuevo enfoque de integración regional, verdaderamente supranacional, más eficaz, representativo y legítimo, más cercano a la realidad social y territorial, orientado a mejorar las condiciones económicas y la cohesión social. En ese sentido, la UE le reclama a los tres bloques avances en el proceso de integración como condición previa para la firma de un acuerdo.

En la Cumbre de Viena, por ejemplo, América Central se comprometió a avanzar en diferentes aspectos de su integración para facilitar el inicio de las negociaciones. Esto sintoniza con la estrategia sindical de contraponer la integración regional a los TLC. En oposición al Cafta, la negociación con la UE le permite a América Central actuar como región y evita que gobiernos y empresarios negocien de forma bilateral. Es similar la situación en la CAN, donde la presión por negociar acuerdos bilaterales con EEUU es muy fuerte.

Pero hay que tener en cuenta que, en lo referente al capítulo comercial del acuerdo, la UE

impulsa iniciativas similares a las que se negocian con otros países o regiones desarrolladas. Es por ello que las tensiones se repiten y que es fundamental encontrarles respuestas, que solo surgirán si se actúa en clave política, creando alianzas horizontales con actores de ambas regiones. El instrumento para evitar que los eventuales acuerdos entre las subregiones latinoamericanas y la UE reproduzcan los aspectos negativos de los TLC es el trato especial, diferenciado y flexible de parte de la UE hacia América Latina.

Los futuros acuerdos de asociación no pueden pasar por alto el grave déficit económico, político y social de gran parte de los países latinoamericanos, ni ignorar las diferencias de desarrollo entre ambas regiones. Teniendo en cuenta las asimetrías existentes entre los socios, es legítimo el temor de que el futuro acuerdo de asociación se limite al libre comercio y termine siendo un ALCA europeo, lo que agravaría aún más tales asimetrías. Es fundamental, entonces, que las negociaciones se fundamenten en el interés común por construir una asociación política y económica que tome en cuenta las desigualdades existentes entre los bloques, entre los países latinoamericanos y dentro de cada uno de ellos, y que incluya además disposiciones específicas sobre cooperación para el desarrollo. Es imposible, por ejemplo, pensar en un acuerdo entre socios tan dispares que implique, desde el inicio, una reciprocidad en el acceso a los

mercados, ya que el frágil tejido productivo de los países latinoamericanos no soportaría la libre competencia con Europa. Para evitar esto, es necesario establecer periodos transitorios, contemplar excepciones en productos sensibles y garantizar el apoyo de la UE a la transformación productiva de la región.

Esta negociación será observada con interés no solo por las regiones involucradas, sino también por otras que pretenden avanzar en acuerdos con la UE. Por cierto, la OMC actúa como un ineludible e incómodo comisario que limita los márgenes de innovación en este tipo de acuerdos. Pero, más allá de esta dificultad, lo central es que estamos ante una oportunidad para establecer relaciones birregionales con una visión multidimensional que garantice un desarrollo humano sostenible de ambas regiones y contribuya a crear un mundo multipolar y más justo.

Al margen de cómo evolucionen las negociaciones, América Latina no puede subordinarlas a las recetas neoliberales, ya que cualquier acuerdo de asociación que se limite a los aspectos comerciales con un enfoque neoliberal solo contribuirá a profundizar los problemas de la región. Los gobiernos son responsables de que esto no ocurra, pero también el movimiento sindical, que no puede ni debe permanecer como un simple espectador de un proceso que dejará, para bien o para mal, profundas huellas en la historia latinoamericana.

