

GRUPO CIT
Grupo Internacional de Investigaciones sobre
Comercio Internacional y Trabajo
Sección Argentina

RESPUESTA AL CUESTIONARIO
Noviembre 2020

ACUERDO UNION EUROPEA-MERCOSUR

Julieta Lobato

- 1. ¿Considera que la inclusión de cláusulas laborales en los TLC constituye un mecanismo útil para la promoción del trabajo decente en las cadenas mundiales de producción?**
- 2. ¿Qué efectos han tenido las cláusulas laborales incluidas en los TLC suscritos por su país? ¿Han contribuido a mejorar la protección de los trabajadores?**
- 3. ¿Qué cambios considera que deberían hacerse en el diseño actual de las cláusulas laborales y sus procedimientos de control para potenciar su eficacia?**
- 4. ¿Es partidario de incluir en los TLC cláusulas que impongan a los países signatarios el deber de exigir a las empresas una actuación diligente en materia de derechos laborales?**
- 5. ¿Cree conveniente que se incluyan en los TLC disposiciones sobre salarios?**

En Argentina no rige un Tratado de Libre Comercio, siendo el proyecto de Tratado UE-Mercosur lo más cercano en términos de este tipo de acuerdos, aunque en fase aún de elaboración y discusión sobre su eventual aprobación. En consecuencia las preguntas precedentes serán abordadas en relación a dicho proyecto de TLC.

1. Tratado UE-Mercosur. Estado de elaboración y discusión. Eventuales efectos

Los tratados de libre comercio (en adelante, TLC) son acuerdos económicos entre países/bloque de países que garantizan la libre circulación de bienes, servicios y capitales.

De entrar en vigencia, el TLC UE-Mercosur se erigiría en el acuerdo comercial de mayor envergadura del mundo, debido a que abarca alrededor de 780 millones de personas y representa un 25% del PBI mundial.

Estos tratados consolidan posiciones de los Estados en torno a la división internacional del trabajo. Contribuyen a definir qué parte de la producción global le toca a cada cual. A su vez esto impacta en el desarrollo productivo y económico al interior de cada país. En el caso del TLC UE-Mercosur, es claro el rol que le toca a los países de América Latina (AL): el sector agro y la provisión de bienes primarios.

El TLC también tiene impactos en términos geopolíticos. En la década de los 90 Europa era el principal socio comercial de los países de la región, siendo que en la actualidad ha sido desplazado por China (1er. lugar) y es seguido por EEUU (3er. lugar). De este modo, el TLC brinda a Europa la oportunidad de volver a afirmarse como

socio principal de AL. Un aspecto medular teniendo en cuenta las posturas disímiles que la UE y EEUU ostentan en relación a las reglas del comercio internacional ante el avance de China en los últimos años. Esta disputa se cifra en la difusión de los TLC: en primer lugar, aquéllos firmados por EEUU con México (TLCAN) y con otros países de Centroamérica. La UE buscó “empatar” la situación comenzando con el acuerdo de asociación con México. El punto de partida de esta nueva estrategia podríamos ubicarlo en 1999, con la reunión entre la UE y América Latina en Brasil.

Los TLC (al igual que los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) no sólo muestran cuáles son las exigencias del capital extranjero en esta nueva fase de capitalismo global, sino también cómo las empresas transnacionales pueden vulnerar los derechos de las poblaciones locales. Ambos extremos se constatan en: por un lado, el análisis de las cláusulas propiamente dichas; por otro lado, las demandas y los procedimientos en los sistemas arbitrales de resolución de conflictos. Pero también hay una dimensión que va más allá de estos dos ejes: la forma en que en la práctica las empresas transnacionales se implantan en los países periféricos, vulnerando derechos humanos consagrados en tratados internacionales.

Los TLC impactan sobre la política económica y modifican los esquemas de producción hacia el interior de los Estados. De esta forma, alteran la relación capital y trabajo creando un terreno fecundo para la actuación de empresas transnacionales que promueven una mayor desregulación del mercado laboral.

La literatura académica que viene estudiando el impacto de los TLC en América Latina y el Caribe sostiene que estos tratados contribuyen a ensanchar las brechas de desigualdad, atento a que hay actores privilegiados y actores perjudicados. En el caso del TLC UE-Mercosur, de

un análisis general de las cláusulas del tratado podemos concluir que los sectores privilegiados son los vinculados a los agro-negocios; mientras que los sectores perjudicados se componen por el grueso de la población trabajadora que no va a verse beneficiada de las exenciones arancelarias del acuerdo y que, probablemente, incluso vea peligrar su puesto de trabajo en virtud de la mutación en la matriz económica de mayor concentración que este tratado supone.

2. Antecedentes

Podemos identificar tres etapas en las negociaciones del TLC UE-Mercosur:

- Primera etapa: Las negociaciones comenzaron en 1995 cuando UE-Mercosur firmaron un Acuerdo Marco Interregional de cooperación, poco tiempo después de que el Mercosur obtuviera personalidad jurídica internacional, tras la ratificación del Protocolo de Ouro Preto en 1995;
- Segunda etapa: Las negociaciones avanzaron muy lentamente debido a las grandes diferencias en las materias a regular, lo que condujo a que se suspendieran en el período 2004-2016. Este período coincide con los gobiernos pos-neoliberales o progresistas en la región, que tenían otros proyectos de alianzas e integración (UNASUR, CELAC), acompañados de ciclos económicos expansivos en los principales países de ALyC;
- Tercera etapa: A partir del giro político (liberal-conservador) en la región, en el 2016 se retoman las negociaciones. En un primer momento, Argentina lideró la reactivación por parte del Mercosur a lo que luego se sumó Brasil a partir de la asunción de Jair Bolsonaro. En esta etapa se asiste a una gran aceleración de las negociaciones, que se extendió hasta el 28 de junio de

2019, fecha en la que se adoptó el texto definitivo. En total (desde 1995) se llevaron adelante 39 rondas de negociación. Por su parte, Paraguay acompañó esta nueva etapa y Uruguay se mantuvo, hasta el momento, con bajo perfil.

3. ¿Cuál es el contenido del TLC?

Preliminarmente, es necesario señalar que las negociaciones se desarrollaron en un profundo secretismo. Esto no es exclusivo de este TLC en particular, sino que responde a las lógicas generales en las cuales se convienen estos acuerdos; prescindiendo por completo de mecanismos de contralor y participación de la sociedad.

En relación al TLC UE-Mercosur, el texto acordado se publicó en julio de 2019, algunas semanas luego del cierre de las negociaciones. Antes de esta fecha no se conocían los textos e incluso muchas de las personas que formaron parte de las negociaciones reconocieron públicamente no conocer los borradores (es decir, negociaron a ciegas). Este esquema se vio modificado por la filtración de los borradores por parte de Greenpeace en 2017. Sin perjuicio de que en la actualidad el texto está publicado, ello no quiere decir que sea el definitivo, en tanto está supeditado al proceso de control jurídico; actual fase en la que se encuentra el tratado, como veremos en adelante.

La reticencia a hacer públicos los borradores se agrava por la negación a permitir la participación de la sociedad civil durante las negociaciones, que se extendieron a lo largo de 20 años. Las únicas organizaciones que pudieron participar fueron las sindicales – la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) y la Confederación Europea de Sindicatos (CES) -, pero sólo en algunas de las rondas de negociación y siempre en calidad de observadoras, es decir, sin voz ni voto.

Los TLC versan, principalmente, sobre materia comercial (temas que son denominados “OMC plus” o “OMC+”) y que en este caso en particular implican la eliminación de la mayoría de los aranceles a las exportaciones de la UE al Mercosur y viceversa. Algunos de los productos del Mercosur accederían a la UE con arancel 0% y otros con arancel preferencial.

Una especificidad del TLC UE-Mercosur es que no contiene un capítulo especial de inversiones, sino que esto es librado a los TBI que ya están vigentes en cada uno de los países y a los que se convengan en el futuro.

Luego, el TLC regula otras materias que no son estrictamente comerciales (“OMC extra” o “OMCx”), entre las que encontramos cuestiones vinculadas a los servicios, compras públicas, medidas sanitarias, derechos de propiedad intelectual, entre otras. En este punto es claro el impacto de este tipo de acuerdos sobre la capacidad normativa y regulatoria de los Estados, estableciendo condicionamientos a la gestión pública.

4. Contenido sociolaboral

Dentro de los contenidos “OMCx”, el TLC UE-Mercosur incorpora un capítulo especial sobre “Comercio y Desarrollo Sostenible” que se estructura en base a dos ejes: protección ambiental y derechos laborales. En este capítulo se establece que las partes firmantes se comprometen a no reducir los niveles de protección laboral y ambiental, en pos de atraer inversiones y que el TLC bajo ningún punto de vista afectará la capacidad reguladora de las partes en materia de medio ambiente y derechos laborales.

Si bien ya las podemos encontrar en los TLC firmados con México y Japón, la incorporación de este tipo de cláusulas se acrecienta a partir de los impactos de la crisis financiera de 2008, en respuesta a las fuertes críticas sobre la legitimidad de estos tratados atento a sus consecuencias en la sostenibilidad ambiental y la reducción de las desigualdades sociales.

En relación al cuidado del medio ambiente, se establece la obligación de aplicar el Acuerdo de París (ONU, 2015), cumplimentando las metas establecidas en los pliegos de contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC).

Las normas laborales son abordadas en el artículo 4 “Acuerdos y normas laborales multilaterales” con el compromiso de promover el trabajo decente (art. 4, párr. 10). En este artículo se establece que las partes respetarán los convenios de la OIT sobre abolición de trabajo forzoso, trabajo infantil, no discriminación y libertad sindical y negociación colectiva. Es decir, los convenios fundamentales de la OIT a los que, además, las partes se comprometen a ratificar en caso que no los hayan ratificado a la fecha de entrada en vigor del tratado (art. 4, párr. 4). Este compromiso de ratificación se extiende también al Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso. Asimismo, se establecen compromisos de cooperación e intercambio de información en el marco de la OIT sobre estos avances (párr. 6 y 8).

Adicionalmente, el TLC incorpora “compromisos” en relación a la salud y seguridad en el trabajo y la inspección laboral. Este punto es especialmente relevante a la luz de los debates actuales en el seno de la OIT, en torno a la posibilidad de incorporar los convenios sobre salud y seguridad laboral a la Declaración sobre principios y derechos fundamentales de 1998.

Finalmente, las partes se comprometen a no disminuir los niveles de protección laboral para aumentar la competitividad comercial.

5. Mecanismos de control

El capítulo 17 del TLC establece un mecanismo de resolución de controversias. Sin embargo, el recurso legal está limitado a las cláusulas comerciales y no abarca a las violaciones a las cláusulas contenidas, en lo que aquí interesa, a los derechos fundamentales laborales.

En relación al mecanismo per sé, el TLC excluye el arbitraje inversor-Estado (no CIADI) y, por ende, la jurisdicción nacional conserva plena competencia.

6. Estado actual del TLC

Como dijimos anteriormente, en junio del 2019 cerraron las negociaciones y se adoptó el texto definitivo. A partir de allí inició un proceso de revisión jurídica que, una vez finalizada, dará lugar al inicio de la fase de ratificaciones parlamentarias. Sin embargo, el TLC UE-Mercosur ya está siendo objeto de grandes críticas en ambos lados del océano.

En el plano laboral, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) expresaron conjuntamente su rechazo al acuerdo.

En relación a la UE, algunos países ya han vetado/manifestado que no ratificaran el acuerdo (Austria, Países Bajos, Valonia-Bélgica). Si bien todavía no lo vetó, Francia viene sosteniendo una férrea oposición al TLC, agravada por los incendios en la Amazonía en 2019. En el

parlamento europeo, el Partido de los Verdes lidera la oposición al TLC. Las principales oposiciones europeas se vinculan con la competitividad de sus sectores agropecuarios ante la entrada masiva de productos latinoamericanos. Esto, además, tiene complejidades incluso para el Mercosur en tanto el TLC no supone una modificación de las normas de seguridad alimentaria de la UE, por lo que los productos que pretendan ingresar deberán cumplirlas. Estudios recientes han mostrado que los cultivos latinoamericanos utilizan hasta ocho veces más agroquímicos que los permitidos en dicha regulación. De hecho, en 2016 la UE rechazó un cargamento de miel proveniente de Uruguay que poseía mayor cantidad de glifosato que la permitida por la regulación comunitaria. Con lo cual, por más que el TLC prevé una relajación de los aranceles, es probable que se siga prohibiendo el ingreso de productos provenientes de nuestros países.

Lo anterior se vincula a un aspecto fundamental: la protección del medio ambiente. La expansión de la agroindustria orientada a la exportación acarrea la destrucción de los ecosistemas y la biodiversidad. Las dimensiones de esta problemática están a la vista en los trágicos incendios en la Amazonía (Brasil) en 2019 y los incendios en diversos puntos geográficos en Argentina en lo que va del 2020.

En relación al Mercosur, ha habido múltiples resistencias. En primer lugar, el Consejo Industrial del Mercosur (que nuclea a la Unión Industrial Argentina, la Confederación Nacional de Industria de Brasil, la Unión Industrial Paraguaya y la Cámara de Industrias del Uruguay), hicieron pública una declaración con su reticencia a la ratificación del TLC y una serie de preocupaciones específicas en torno a la afectación del desarrollo industrial en la región. Asimismo, diversas organizaciones de la sociedad civil y de la academia han manifestado los perjuicios que este acuerdo va a acarrear en relación a diversos Derechos

Económicos, Sociales y Culturales (principalmente, el derecho a la salud) y a los derechos de los pueblos originarios.

Finalmente, asistimos a un escenario político variopinto en la región: Brasil y Uruguay han expresado su voluntad de ratificar el TLC, pero, al momento, no sería el camino a seguir por Argentina luego del cambio de gobierno en octubre 2019.

7. Eventuales efectos sobre mundo del trabajo

Como sostuvimos anteriormente, las negociaciones del TLC se desarrollaron a espaldas de la sociedad civil y la academia. Por esta razón, no se han realizado estudios de impacto que aporten evidencia empírica y proyecciones sobre los posibles escenarios que se abren a partir de la implementación de las reglas de juego del tratado. Sin perjuicio de ello, es posible analizar algunas variables vinculadas a los mercados laborales.

Uno de las principales preocupaciones es la afectación del sector industrial y del sector de servicios. Estos sectores serán los más perjudicados, dado que el TLC promueve una concentración del modelo económico en el sector primario. Esto genera grandes alarmas para el mundo laboral, ante un posible escenario de pérdida de puestos de trabajo. Así, es importante recordar que industria y servicios aglutinan alrededor de la mitad de la población ocupada en Argentina y Brasil (las economías más fuertes del Mercosur).

En relación a las disposiciones del TLC, si bien la incorporación de normativa laboral es un hito importante, esto queda opacado por la ausencia de mecanismos de exigibilidad, de contralor y reparación ante incumplimientos, ya que el procedimiento estipulado por el TLC excluye

expresamente las disposiciones del capítulo sobre Comercio y Desarrollo Sostenible.

De no incorporar mecanismos que garanticen la exigibilidad de las normas laborales, éstas corren el riesgo de quedar en letra muerta y ser eclipsadas por la parte comercial del acuerdo. Es por ello que, durante las negociaciones tanto la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSC) como la Confederación Europea de Sindicatos (CES) habían solicitado a las/os negociadoras/es que incluyan procedimientos vinculantes para responder a los posibles efectos del tratado en materia de relaciones laborales y empleo. Específicamente pidieron tener en consideración las disposiciones en materia de derechos humanos laborales de la Declaración Sociolaboral del Mercosur y de la Carta Social Europea.