

**LO QUE ESTÁ EN JUEGO EN LAS
NEGOCIACIONES
DE LA ASOCIACIÓN TRASATLÁNTICA DE
COMERCIO E INVERSIÓN (ATCI)**

**José María Zufiaur
Consejero del Comité Económico y Social
Europeo
por la UGT
Revista Claridad, Noviembre de 2015**

Qué motivó que hace un par de semanas 250.000 berlineses, cien mil según la policía, salieran a protestar en la capital alemana contra el TTIP (Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión), siglas en inglés de la ATCI? ¿Por qué este acuerdo comercial, en fase de negociación y que de llegar a aprobarse supondría la creación del mayor mercado común del mundo, despierta tanta oposición en Europa pero también en Estados Unidos?

En USA, especialmente por lo que muchos sectores consideran nefasta experiencia del Acuerdo de libre cambio norteamericano entre EEUU, Canadá y México (ALENA o NAFTA, en inglés) ratificado en 1994. Como consecuencia del mismo se perdieron

unas dos millones de pequeñas explotaciones agrícolas, incapaces de resistir al competencia de las exportaciones subvencionadas de maíz provenientes de USA. Y más de 28.000 pequeñas empresas mexicanas ante la competencia de las cadenas de distribución de su vecino del norte.

En Estados Unidos, de acuerdo con varias fuentes oficiales, el Nafta habría destruido más de 700.000 empleos y 60.000 empresas.¹ Esta experiencia y otras – de otros acuerdos y de la aplicación del mecanismo de solución de diferencias entre inversores y Estados - han creado una fuerte resistencia de las organizaciones de la sociedad civil estadounidense, particularmente de los sindicatos.

Es por ello que el Acuerdo con la UE al principio se denominó TAFTA y luego pasó a denominarse TTIP, justamente para evitar que recordara la experiencia del NAFTA.

En el lado europeo, y para expresarlo resumidamente, podríamos decir que, fundamentalmente, por cuatro razones: en primer lugar porque lo que se negocia no es principalmente una zona de libre cambio sino regulaciones que afectan sustancialmente al modelo social europeo; segundo, dado que amenaza con certificar la primacía de los intereses de las grandes empresas supranacionales sobre los Estados o las alianzas políticas supranacionales, como la Unión Europea; tercero, debido a que las ventajas para el conjunto

¹ Les Usurpateurs. Susan George. Éditions du Senil. 2014

de los europeos son dudosas y, en todo caso, escasas mientras que el riesgo de aumentar la dependencia estratégica y económica de la UE respecto a EEUU es muy probable; y, cuarto, por la asimetría entre los bloques negociadores, a favor, en este caso de EEUU y también debido a que las prioridades europeas – completar su mercado interior y su arquitectura institucional – son incompatibles con un acuerdo de esta naturaleza.

Mucho más que un acuerdo de libre comercio

La negociación del TTIP entre la UE y EEUU tiene componentes que la hacen muy distinta a las de los habituales acuerdos de libre cambio. De entrada porque su objetivo principal no es el de fomentar el intercambio comercial mediante la eliminación de aranceles. En realidad los derechos aduaneros sin liberalizar entre ambas zonas apenas si representan, de media, entre el 2% y el 3%. En consecuencia poco puede influir, en el conjunto de los intercambios comerciales, una reducción o incluso una supresión de las tarifas aduaneras existentes.

En realidad, la prioridad absoluta de las negociaciones es la de definir estándares comunes de producción y de consumo. Es decir, homogeneizar las normas técnicas, financieras, sociales, sanitarias, medioambientales, laborales, privacidad de las comunicaciones en Internet, ... Todo ello amenaza a las normas alimenticias, a la regulación europea sobre substancias químicas (REACH), a la propiedad intelectual y a las patentes

farmacéuticas, a los derechos laborales, abre el camino a la fracturación hidráulica y al gas de esquisto Amenaza, en suma, con dinamitar el modelo social europeo, o a terminar de desmantelarlo pues el camino ha sido ya muy allanado por las políticas de austeridad y “reformas” estructurales que emanan desde las instancias europeas.

Ello explica el enorme interés y preocupación que esta negociación ha despertado en el movimiento sindical y en otros actores económicos y sociales.

Refuerzo del poder de las empresas

A su vez, gran parte de la ciudadanía se pregunta si todos estos grandes acuerdos – en negociación, o sin ratificar todavía – denominados de “nueva generación” (acuerdo trasatlántico, TTIP, acuerdo de partenariado transpacífico, TPP, acuerdo sobre el comercio de Servicios, TISA, partenariado asiático económico regional integral, RECEP, todos ellos en sus siglas en inglés) no suponen el triunfo más absoluto de un modelo liberal de la economía y de un mercado sin fronteras. Y, sobre todo, la primacía del poder del mercado sobre la política, de las multinacionales sobre los Estados y sus estructuras territoriales o locales. Es decir, si como ya preconizaba Hayek al final de los años cuarenta del siglo pasado, sirven para “evitar que la democracia condicione las decisiones económicas” y para colocar a las empresas, especialmente a las supranacionales, en el centro de las decisiones.

Aunque las negociaciones sean secretas, los negociadores han asumido públicamente que lo que se está negociando es un “acuerdo de comercio e inversiones” al servicio de las empresas.

En una declaración conjunta, la Confederación europea de Sindicatos (CES) y los sindicatos americanos (AFL-CIO) exigían “un compromiso por parte de la UE y de los Estados Unidos para lograr un acuerdo que mejore las condiciones de vida y de trabajo a ambos lados del Atlántico y proteja contra cualquier intento de utilizar el acuerdo para reducir los estándares o atentar contra la toma de decisiones democráticas”. Y añadía que el sistema de resolución de controversias entre inversores y Estados (ISDS, en su sigla en inglés) “es utilizado por los sectores privados para limitar las opciones de las sociedades democráticas sobre la mejor manera de proteger el interés público”, demandando que, en ningún caso, se incluyera en el acuerdo.

ISDS: el mecanismo de solución de diferencias entre inversores y Estados.

El ISDS es, por ello, uno de los temas más controvertidos de las negociaciones. Así como la OMC tiene establecido un sistema de solución de diferencias (MRD) entre Estados, los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) han establecido los ISDS – países europeos, como Alemania y Francia, fueron, desde los años 60, los promotores de estos mecanismos para defender sus inversiones en otros

Estados europeos y en países terceros; el 93% de los Tratados Bilaterales incluyen un ISDS - que se basan en un arbitraje internacional para la “solución” de diferencias entre inversores y Estados, con tribunales privados y sin garantías de imparcialidad, con casi imposible acceso de las pymes a dichas querellas (una demanda cuesta, de media, 8 millones de dólares y alguna ha llegado a los 35 millones) y sin posibilidad de recurso por parte de los Estados.

Como dice un dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE), el ISDS “sitúa al capital transnacional al mismo nivel que el de un Estado soberano (con desventaja para éste ya que no tiene derecho de recurso, subrayo por mi parte) y permite que los inversores extranjeros cuestionen el derecho de los Estados a legislar y a decidir sobre sus asuntos”. Además de que “reconoce a la inversión extranjera derechos que no están previstos en las constituciones nacionales y que no gozan los inversores del propio país”. Por ello, se añade en el dictamen del CESE, “despiertan gran recelo los poderes conferidos a un grupo de tres juristas privados que no han de rendir cuentas a nadie a la hora de arbitrar y tomar decisiones vinculantes en áreas de interés público fundamental”. Estos arbitrajes se han convertido en un negocio muy rentable para un número reducido de bufetes de abogados.

Tampoco la implantación de estos mecanismos de solución de controversias supone ninguna seguridad

de que con ello aumenten las inversiones (hasta ahora ninguno de los acuerdos bilaterales con países industrializados han llevado a un incremento de las inversiones provenientes de los EEUU).

A través de los ISDS las empresas multinacionales han interpuesto demandas multimillonarias a los Estados, por ejemplo, contra las advertencias de carácter sanitario en los paquetes de cigarrillos; contra la decisión de eliminar gradualmente la energía nuclear; por la suspensión de la fracturación hidráulica; denuncia por aumentar el salario mínimo, como hizo la empresa Veolia con Egipto, “debido a que ello mermará los beneficios de la empresa”; en concepto de lucro cesante por la cancelación de un proyecto turístico; por la supresión de un incentivo estatal². El recurso a un recurso internacional privado, por otra parte, no tiene ninguna justificación entre países democráticos con un buen sistema legal y una justicia independiente.

Por todo ello, el CESE ha propuesto en el citado dictamen, aprobado con el 73% de los votos, que la legítima defensa de los inversores sea asegurada por un tribunal internacional propuesto por Naciones Unidas y con capacidad de recurso por parte de los Estados. Esas posiciones de la sociedad civil, del CESE y de una gran parte del Parlamento Europeo ha llevado a la Comisión Europea a aceptar la posibilidad de un tribunal internacional en el que se reconozca la capacidad de recurso de los Estados.

² Hay bastantes más ejemplos en el libro de Susan George “Les Usurpateurs: Comment les entreprises transnationales prennent le pouvoir” Senil, octubre de 2014

Lo que ha provocado la cerrada oposición del sector empresarial.

El experto de Naciones Unidas, Alfred de Zayas, ha declarado el pasado 26 de octubre que «lejos de contribuir a los derechos humanos y el desarrollo, el sistema ISDS ha puesto en peligro las funciones reguladoras del Estado y ha dado lugar a una desigualdad creciente entre Estados miembros y dentro de ellos». Dicho experto se refiere también a la referida propuesta de la Comisión Europea de creación de un sistema jurisdiccional sobre inversiones para la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP). No obstante, advierte que «adolece de deficiencias fundamentales y solo puede adoptarse si la primacía de los derechos humanos está garantizada, y los ámbitos esenciales de la regulación estatal, como el control del tabaco, las normas sanitarias, laborales y de protección del medio ambiente, quedan excluidas de la competencia de este Tribunal de Justicia.»

Por otra parte, aboga por una moratoria sobre las negociaciones en curso hasta que se haya consultado a todas las partes, incluidos los sindicatos y los consumidores,

Pocas ventajas, grandes riesgos.

De acuerdo con varios estudios el TTIP podría tener efectos positivos, aunque muy mitigados, en términos de crecimiento del PIB europeo: entre un 0,3% y un 1,3% en el espacio...de diez años. La

Comisión Europea, por su parte, pronostica un crecimiento de un 0,5% anual, a partir de transcurridos diez años del Acuerdo. En realidad, dada la intensidad del intercambio comercial y de inversiones ya existente, lo más previsible es que el Acuerdo provocaría, más que un incremento significativo de crecimiento, una diferente distribución, como consecuencia de la liberalización, entre países y sectores, no solamente entre USA y UE, sino también entre los Estados miembros de la UE³

Se aducen, también, las ventajas geoestratégicas del mismo. Si la UE y EEUU lograran establecer un sistema de reglas comunes, cuando las negociaciones de la OMC están bloqueadas cuando no enterradas, ello supondría una ventaja estratégica de cara a la competencia internacional con otros modelos. El embajador americano en Bruselas ha llegado a afirmar que “existen razones geoestratégicas críticas para concluir este acuerdo. Tenemos necesidad de soldar la relación trasatlántica para crear un equivalente económico de la OTAN”. Pero no es nada evidente que ello no condujera, en primer término, a una fuerte rebaja de los estándares para poder hacer posible el acuerdo o que, segundo, ello vaya a condicionar realmente las estrategias comerciales y las características específicas (técnica, concepción, etiquetado) de los productos que provengan de los países BRIC, especialmente de China.

³ Pierre Defraigne: “Es necesario elegir entre el TTIP y la identidad europea”. Junio 2014. Etopia

De hecho, China, por su parte, ha respondido a esta intención estratégica de Estados Unidos proponiendo su propio proyecto de partenariado económico regional integral (RCEP, en sus siglas en inglés) incorporando a los diez países miembros de las naciones del Sudoeste asiático (ASEAN) además de a otros como Japón, Australia, Nueva Zelanda, India, Corea del Sur, que son parte también de la negociación en otros acuerdos. Y que, en su conjunto, representarían la mitad de la población mundial y el 40% de los intercambios comerciales.

A su vez, a principios del pasado mes de octubre, se finalizaron, después de diez años, las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) entre doce países – Estados Unidos, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Brunei, Canadá, Chile, Malasia, México, Perú, Singapur y Vietnam – que conformaría el, hasta ahora, bloque más fuerte del mundo con el 40% del PIB mundial y el 25% del flujo comercial internacional. El acuerdo que está previsto sea ratificado en abril del año próximo, antes de que el Presidente Obama deje la presidencia, suscita una gran oposición de las organizaciones de la sociedad civil de los países implicados y también de políticos, como la propia candidata demócrata estadounidense Hillary Clinton.

No hay que desdeñar, por ello, los efectos que puede desempeñar este acuerdo entre EEUU y UE en el ámbito internacional. El abandono del multilateralismo por parte de americanos y europeos, del que han sido los principales valedores, para

tratar de imponer sus reglas al resto del mundo comporta el grave riesgo de desencadenar una confrontación entre bloques comerciales. Y de alinear a la UE con la estrategia estadounidense de contener y frenar el auge chino, en perjuicio de la estrategia de cooperación con China que ha guiado la política europea hasta el momento.

Entre las supuestas ventajas, más bien desventajas desde mi punto de vista, aducidas por los defensores del TTIP se señalan el refuerzo de las grandes empresas, aumentando la posición dominante de la que ya gozan y, por otra parte, tanto las empresas europeas como estadounidenses están interesadas, más allá de las divergencias que tienen en cuanto a normas técnicas o de acceso a los mercados, en que el TTIP les ayude a abolir las restricciones que, por ejemplo, les suponen las normas sanitarias, laborales o medioambientales.

Varios estudios (Werner Raza, Jeromin Capaldo, etc) señalan también los riesgos del posible Acuerdo. Por ejemplo, para el comercio entre países comunitarios, que podría disminuir un 30% en provecho de las importaciones desde países emergentes y en parte también de EEUU. El impacto negativo de la balanza comercial se traduciría en una bajada del crecimiento del PIB y, como consecuencia, de una pérdida de empleos: 600.000 puestos perdidos de aquí al año 2025. Lo que también afectaría negativamente a los ingresos fiscales.

Un acuerdo que, recordemos, sólo podría llevarse a cabo en base a una reducción inmediata o paulatina (más adelante haremos referencia a través de qué procedimiento) de los estándares, de las “barreras”, establecidos, implicaría riesgos importantes en materia laboral (negociación colectiva, indexación de salarios...); seguridad alimentaria (ogm, utilización de pesticidas, hormonas de crecimiento..); cuestionamiento del principio de precaución; desregulación medioambiental, la directiva sobre calidad de los combustibles, las tasas ecológicas..); los servicios públicos, ya que una pretensión de las grandes empresas es utilizar el TTIP para la ganar mercados mediante la apertura de servicios públicos como la sanidad, la educación o la gestión del agua a las compañías privadas.

Un acuerdo que no se puede dar por descontado

El interés y la consiguiente presión de las grandes empresas para obtener mediante el TTIP una capacidad de condicionar a los Estados, no es, sin embargo, tan fácil de materializar. De entrada, porque los intereses son muy divergentes: por ejemplo, mientras que el 85% de los mercados públicos de la UE son abiertos, solamente lo son el 32% de los americanos. En segundo lugar, porque la UE no tiene una posición común y los intereses de sus distintos Estados miembros son diversos y, a veces, contradictorios. También son diferentes los intereses de los sectores económicos y de las empresas. Un dictamen del CESE sobre el TTIP y su incidencia en las Pymes demanda de la Dirección

General de Comercio de la Comisión Europea “una estimación precisa, justificada y detallada por sectores y Estados miembros de la repercusión posible del TTIP para las empresas exportadoras y no exportadoras integradas en las diferentes cadenas de valor”. Tercero, por la dificultad de la armonización de reglas que se sustentan en culturas y hábitos muy diferentes y en normativas ya muy arraigadas. Pascal Lamy, ex director de la OMC, ha señalado que “con tarifas ya muy bajas y reglamentos cada vez más vinculantes existe poco margen para negociar concesiones recíprocas”. Y, finalmente, debido a la contestación social y a la falta de un consenso político sobre la materia.

No menos importante es preguntarse si se puede conciliar, en lo que el excomisario Karel de Gucht ha denominado “un mercado interior trasatlántico”, una competencia comercial leal con monedas diferentes – euro y dólar – en el ámbito internacional? O cómo asegurar esa competencia leal en los sectores con alta intensidad energética (acero, aluminio, química, transportes) entre dos socios, cuyas políticas energéticas y climáticas son divergentes en aspectos fundamentales?⁴

El propio método de ratificación del posible acuerdo puede plantear dificultades a la plasmación del TTIP. En el supuesto de que las negociaciones ulminen con acuerdo, en EEUU el Tratado Trasatlántico sería sometido al Congreso, el cual tendría que aprobar o rechazar en bloque el acuerdo. Si bien los 50

⁴ Pierre Defraigne. Idem

Estados federados tienen la posibilidad de rechazar algunas partes del mismo.

Del lado europeo, una vez concluido el acuerdo deberá pasar por el Consejo de la UE el cual habrá de pronunciarse por mayoría cualificada: si al menos el 55% de los Estados miembro, representando al menos al 65% de la población europea lo aprueban el acuerdo sería firmado.

El siguiente, y fundamental, paso se produciría en el Parlamento Europeo. Al que corresponde la ratificación en bloque, sin posibles modificaciones, del acuerdo. El PE tiene la posibilidad de echar abajo la decisión del Consejo. Ya sucedió en 2012 con el Acuerdo comercial de lucha contra la falsificación (ACTA en su sigla en inglés) referido a la propiedad intelectual.

Finalmente, si pasa la etapa de Estrasburgo, el Acuerdo tendría que ser ratificado por cada uno de los países miembros. Bien por los países miembros, bien (en algún caso) por referéndum. La negativa de un solo país puede desbaratar la vigencia del Acuerdo. Lo que, sin duda, puede provocar una fuerte presión de los que están opuestos al TTIP.

Es coherente compaginar negociación del TTIP e integración europea?

No pocas voces, por otra parte, señalan otras dos objeciones a la oportunidad de la negociación del TTIP.

De un lado, la asimetría de la negociación. Es la primera vez que la UE negocia con alguien más fuerte que ella. Y su mayor población no compensa factores como su desunión (en relación con la unidad política de EEUU), su retraso tecnológico, sobre todo en las tecnologías digitales, y su dependencia en el terreno estratégico mundial.

Además, la firma previa del tratado transpacífico, como ya hemos señalado, colocan a los americanos en posición de fuerza para extender a la UE los estándares que hayan impuesto a los países del Pacífico, como predice el analista Kaki Laïdi, escéptico sobre las oportunidades del TTIP para la UE.

De otra parte, terminar el mercado único - energía, sistema financiero, telecomunicaciones, transporte, tecnologías digitales, industrias de defensa, servicios financieros- y terminar la integración de la Unión tendría que ser la prioridad. Además es muy urgente tener una política energética común – o de inmigración – lo que requiere inevitablemente tener una política exterior más integrada, también es necesario alcanzar una defensa europea. En suma, para llegar a tener una capacidad, a la vez de desarrollo interno de la UE y de proyección en el mundo, es imprescindible rehacer la unidad europea, es decir es necesaria una unidad política. Mucho más tras la crisis del euro que demuestra la construcción asimétrica e incompleta de la construcción europea. Realizar tantas cosas a la

vez, y, al mismo tiempo, abordar las negociaciones y, especialmente, las implicaciones de un acuerdo con EEUU, no parece muy realizable. Sin, al menos, desnaturalizar el modelo europeo.

Dos cuestiones para terminar.

Primera, el anuncio en 2013 de la creación, dentro del TTIP, de un “Consejo de cooperación en materia de reglamentación” (CCR) ha suscitado todo tipo de especulaciones sobre la posibilidad de que los negociadores estén pensando, para evitar que la oposición social impida la ratificación del Acuerdo, en eliminar del texto del mismo las cuestiones más polémicas para recuperarlas más tarde por la vía de dicho CCR, contorneando por diversos medios a las instancias de decisión democráticas. El CCR es una institución encargada de las reglamentaciones pasadas, presentes y futuras.

La segunda se refiere a que lo que está en juego es tan importante que es imprescindible que la sociedad sepa y pueda participar decisivamente en una discusión que va a condicionar el futuro del modelo de sociedad europeo. No sea que, a toro pasado, se tengan que lamentar las consecuencias cuando ya no tienen remedio.

Esta decisión sobre las consecuencias a corto, medio y largo plazo no puede simplemente dejarse a dar carta blanca, en dar una confianza que se parezca más a un acto de fe a los representantes políticos, a un modelo liberal que puede atar la

capacidad de decisiones futuras de distinto signo, a los americanos, con los que hasta ahora no compartimos el mismo modelo de sociedad, y a los que, mediante el TTIP, ligaríamos en determinada medida nuestro porvenir.