

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Comercio para todos — Hacia una política de comercio e inversión más responsable»

[COM(2015) 497 final]

(2016/C 264/17)

Ponente: Jonathan PEEL

El 11 de noviembre de 2015, de conformidad con el artículo 262 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Comercio para todos — Hacia una política de comercio e inversión más responsable»

COM(2015) 497 final.

La Sección de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de marzo de 2016.

En su 516.º pleno celebrado los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 28 de abril de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 159 votos a favor, 7 en contra y 13 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión Europea «Comercio para todos — Hacia una política comercial y de inversión más responsable» ⁽¹⁾, publicada en octubre de 2015, ya que constituye una puesta al día oportuna y positiva de la política de comercio e inversión de la UE.

1.1.1. Esta Comunicación presenta una agenda favorable para las empresas y demuestra que la nueva comisaria responsable de Comercio ha escuchado las principales preocupaciones planteadas por la sociedad civil y otras partes interesadas tras dos años turbulentos durante los cuales el comercio ha adquirido, por primera vez en una década, un gran relieve político. La ambiciosa agenda que ofrece es importante en un momento en que la incertidumbre económica a nivel mundial no deja de aumentar. El comercio y la inversión revisten una gran importancia para el bienestar económico de la UE —el bloque comercial más importante del mundo— y la firma del Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP) es un recordatorio oportuno de que la UE debe seguir siendo competitiva.

1.1.2. El CESE expresa su preocupación por que resulte difícil satisfacer las numerosas expectativas, lo cual podría, con el paso del tiempo, plantear problemas y acogerse con decepción cuando las negociaciones comerciales de la UE desemboquen inevitablemente en una serie de compromisos. La Comunicación «Comercio para todos» se juzgará en función de la capacidad de la Comisión para demostrar que los acuerdos comerciales no implicarán una rebaja de las normas medioambientales, laborales o de otro tipo. De hecho, deberían aspirar a mejorar dichas normas.

1.2. El CESE opina que la mejor forma de lograrlo es mediante una participación mucho más significativa de la sociedad civil durante las negociaciones y, posteriormente, a lo largo del proceso de aplicación. La sociedad civil espera que la transparencia, la responsabilidad, la evaluación y el análisis se sitúen en la base del proceso de toma de decisiones políticas de la política comercial de la UE.

1.2.1. Habida cuenta de su papel institucional, el CESE está en condiciones de contribuir a la consecución de este objetivo gracias a sus numerosos contactos tanto dentro como fuera de nuestras fronteras. Este diálogo reforzado debe incluir también una mayor consulta de los interlocutores sociales sobre las posibles repercusiones del comercio y la inversión en el empleo.

⁽¹⁾ COM(2015) 497 final.

1.3. El Comité acoge con satisfacción que se haya solicitado su dictamen sobre el documento «Comercio para todos», lo cual ilustra el destacado papel que desempeña y la importancia que ha adquirido en el ámbito de la política comercial, si bien lamenta que la Comunicación no haga mención de dicho papel.

1.4. El Comité apoya el énfasis de esta Comunicación en la necesidad de una mayor eficacia de los intercambios comerciales e inversiones que se realizan en la UE y de una mayor transparencia, así como en la importancia de promover los valores de la UE y la necesidad de garantizar la coherencia con otras políticas fundamentales de la UE. Sobre todo, se aborda en profundidad el desarrollo sostenible, especialmente desde el punto de vista de los derechos humanos y sociales y el medio ambiente. A raíz de la COP21, la lucha contra el calentamiento climático debería en la actualidad ser parte integrante de los valores de la UE.

1.5. Asimismo, se acoge favorablemente el compromiso en favor de las pequeñas empresas, que afrontan más dificultades para acceder a nuevos mercados. Con arreglo al precedente de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) entre la UE y los Estados Unidos, se promete incluir disposiciones especialmente dirigidas a las pymes en todas las negociaciones, además de realizar «estudios periódicos sobre los obstáculos» a los que se enfrentan las pymes en mercados concretos. A este respecto, se considera pertinente el dictamen del Comité sobre «La ATCI y su incidencia en las pymes» ⁽²⁾.

1.6. El Comité también valora positivamente lo sugerido en el sentido de dar un nuevo impulso a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y al sistema multilateral, especialmente a la luz de la 10.^a Conferencia Ministerial de Nairobi. Así pues, se hace hincapié tanto en el aspecto normativo de la OMC como en la necesidad de adoptar un enfoque más concreto, especialmente importantes a la luz de los ODS y los objetivos de la COP21, así como el desarrollo de las cadenas de valor y de suministro mundiales, los intercambios digitales y el comercio electrónico. La enorme importancia del enfoque multilateral debe mantenerse, por ejemplo, evitando normas y reglas contradictorias. También debe ponerse especial cuidado en garantizar que no se vean excluidos países clave, en particular los países en vías de desarrollo más pobres, especialmente los de África.

1.7. El comercio y la inversión también deben defenderse en el seno la UE, especialmente tras el debate sobre la ATCI. Se considera positivo el compromiso recogido en la Comunicación de que «ningún acuerdo comercial de la UE dé lugar a un nivel de protección de los consumidores ni de protección medioambiental, social o laboral menor» ⁽³⁾. La política comercial debe ser compatible con el desarrollo sostenible, incluida la sostenibilidad económica a largo plazo.

1.7.1. Es necesario un debate fundado de alto nivel, tanto en la UE como en los Estados miembros. Es esencial que todas las partes interesadas tengan la garantía de hacer oír su voz.

1.7.2. El Comité valora muy positivamente la voluntad de que la política comercial no solo sea más abierta y transparente, sino más favorable a los consumidores. Las opiniones de los consumidores deben tenerse en cuenta a fin de mejorar la confianza y contribuir a garantizar que el comercio sea más sostenible y responsable. Sin embargo, el Comité también comparte la preocupación de la BEUC, la organizativos de consumidores de la UE, de que todavía no existen mecanismos que integren el principio de precaución y el enfoque basado en los riesgos dentro de la política comercial. A su vez, esto debe formar parte integrante del «principio de innovación» ⁽⁴⁾.

1.8. En todo caso, el Comité considera que la Comisión debe hacer más. Debe demostrar que es consciente de su propia responsabilidad en las negociaciones que realiza sobre comercio e inversión y de que puede pedírsele que rinda cuentas sobre sus afirmaciones de que serán beneficiosas para todos.

1.8.1. El Comité se congratula del compromiso recogido en la Comunicación de garantizar el mismo nivel de transparencia para todas las negociaciones que se ha alcanzado en las de la ATCI (aunque todavía no es el caso para Japón). Las reuniones informativas periódicas en cada ronda de negociaciones son importantes para la sociedad civil. A este respecto, dado su papel institucional, el Comité lamenta no haber sido formalmente incluido en el grupo consultivo específico sobre la ATCI. Ello deberá rectificarse para las futuras negociaciones.

⁽²⁾ DO C 383 de 17.11.2015, p. 34.

⁽³⁾ Véase la nota 1 a pie de página.

⁽⁴⁾ *Better framework for innovation*, publicado por BusinessEurope y otros, junio de 2015.

1.9. El Comité considera muy decepcionante que la Comunicación no haga referencia a los mecanismos de supervisión de la sociedad civil respecto de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible que figuran en los acuerdos comerciales de la UE vigentes, ni a la manera en que podrían desarrollarse y reforzarse. El Comité considera que deben aplicarse igualmente mecanismos de ejecución a dichos capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, empezando por la propuesta de la Comisión para la ATCI.

1.9.1. Estos mecanismos tienen un importante potencial y pueden ofrecer resultados tangibles. Además, constituyen una importante vía para el diálogo y la cooperación con la sociedad civil de los países socios, pero no se mencionan en el texto. El Comité considera que está en contradicción con la intención de promover capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible ambiciosos e innovadores en todos los acuerdos futuros, junto con las disposiciones sustantivas que se recogen.

1.9.2. Ya se dispone de suficiente experiencia acumulada con el fin de reflexionar y extraer lecciones para formular recomendaciones positivas y claras de cara al futuro. Son necesarios grupos consultivos internos (GCI) equilibrados, estructurados y reforzados. También es importante desarrollar las capacidades y mejorar la promoción, tanto respecto de los países socios como de la sociedad civil local, para fomentar la participación de un mayor número de organizaciones.

1.9.3. Deben incluirse en los acuerdos las reuniones conjuntas de ambos GCI, sobre la base de una financiación adecuada y la ampliación de su mandato para incluir actividades que abarquen objetivos sobre comercio y desarrollo sostenible más amplios.

1.10. Hay otras omisiones sorprendentes. Pese a tratarse de una «Comunicación de la Comisión», se percibe una falta de coordinación con otras direcciones generales. El Comité no está del todo convencido de que la Comisión ha desarrollado un enfoque transversal entre direcciones generales para las cuestiones fundamentales.

1.10.1. El Comité lamenta la ausencia de un enfoque plenamente coordinado para los ODS. El comercio y la inversión desempeñarán un papel central en la consecución de los ODS, que establecerán la agenda mundial durante los próximos quince años. Sin embargo, en la Comunicación solo se encuentran dos referencias a los ODS. Claramente, se trata de una oportunidad perdida. El CESE aboga por un diálogo urgente con el fin de garantizar la participación de la sociedad civil en el seguimiento de la repercusión del comercio y de la inversión en la consecución de los ODS.

1.10.2. Tampoco se hace referencia alguna a la renovación del Acuerdo de Asociación ACP-CE (Acuerdo de Cotonú), prevista para 2020. La UE también debe fomentar activamente el creciente impulso hacia una cooperación interafricana sobre comercio, esencial para el desarrollo de África. Alrededor del 50 % de los países africanos no están cubiertos por los actuales acuerdos de asociación económica (AAE). Sin embargo, no se vislumbra la más mínima señal de que vaya a emerger una estrategia panafricana de la UE más allá de estos acuerdos o del marco ACP.

1.10.3. El CESE lamenta, asimismo, que la Comunicación pase por alto otros ámbitos clave de la política comercial. Si bien se menciona con frecuencia la importancia de la energía y las materias primas, no se hace alusión alguna a la necesidad de garantizar estas importaciones esenciales procedentes de países con los cuales todavía no hay ninguna perspectiva de acuerdo de libre comercio o a la necesidad de reducir nuestra dependencia energética.

1.11. Por último, el Comité insta a dedicar recursos adecuados para poner en práctica la Comunicación «Comercio para todos», si se quiere que esta ambiciosa política de comercio e inversión tenga éxito. Ello incluye el papel que desempeñan las misiones y delegaciones de la UE en el extranjero.

2. Contexto

2.1. El comercio y la inversión revisten una gran importancia para la UE. Como se señala en la Comunicación, más de 30 millones de puestos de trabajo, o uno de cada siete, dependen de las exportaciones, por lo que el comercio es uno de los pocos instrumentos disponibles para impulsar la economía sin que ello suponga una carga para los presupuestos nacionales, y se prevé que el 90 % del crecimiento económico mundial se producirá, en los próximos quince años, fuera de Europa.

2.2. La Comunicación «Comercio para todos» es una revisión oportuna de la estrategia comercial de la UE un año después de la entrada en funciones de la actual Comisión. Se trata de la tercera comunicación en la materia desde que se publicara la primera —«Una Europa global»⁽⁵⁾— en 2006, en un momento en que las negociaciones sobre el Programa de Doha para el Desarrollo, bajo la égida de la OMC, se habían estancado.

2.2.1. La Comunicación sometida a examen hace hincapié en la necesidad de una mayor eficacia en los intercambios comerciales e inversiones que se realizan en la UE y de una mayor transparencia, así como en la importancia de promover los valores de la UE y la necesidad de garantizar la coherencia con otras políticas fundamentales de la UE. Se promete prestar mayor atención a las pequeñas empresas, que sin duda afrontan más dificultades para acceder a nuevos mercados.

2.2.2. También subraya la necesidad de concluir las negociaciones en curso, en particular las de la ATCI, así como las que se están llevando a cabo con Japón y China⁽⁶⁾ (sobre las inversiones); las negociaciones con este último país se refieren de manera especial a su estrategia titulada «Un cinturón, una ruta». También se pone de relieve la ratificación del AECG (Acuerdo Económico y Comercial Global entre la UE y Canadá).

2.2.3. Se promete otorgar mayor importancia a las relaciones comerciales con Asia en su conjunto y poner nuevamente el acento en concluir un ALC interregional con los países de la ASEAN y acuerdos de inversión con Hong Kong y Taiwán, así como en la reanudación de las negociaciones con la India, que se encuentran estancadas. Asimismo, se prevén ALC con Australia y Nueva Zelanda, y se confirma la revisión de los ALC vigentes con México y Chile.

2.3. La Comunicación ilustra la medida en que el crecimiento significativo y continuado del volumen del comercio y la inversión mundiales en las últimas décadas ha mejorado el bienestar general y aumentado el empleo en la UE, como en otras partes.

2.3.1. Asimismo, reconoce que el comercio «puede acarrear consecuencias negativas para algunas regiones y algunos trabajadores si la nueva competencia resulta ser demasiado intensa para algunas empresas» y subraya que «para las personas afectadas directamente, un cambio de este tipo no es un cambio menor». A este respecto, reviste importancia el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, que ayudó a más de 27 600 trabajadores entre 2013 y 2014⁽⁷⁾. Los beneficios del comercio nunca se distribuyen de forma homogénea y, aunque el balance global es positivo, pueden producirse efectos negativos, sobre una base sectorial, geográfica o individual.

2.3.2. También se señala que dos tercios más de puestos de trabajo que hace quince años dependen de las exportaciones, puestos de trabajo que «son altamente cualificados y están mejor remunerados que la media»⁽⁸⁾. Se añade, asimismo, que «más de 600 000 pymes, que dan empleo a más de seis millones de personas, exportan directamente mercancías fuera de la UE, lo que representa un tercio de las exportaciones⁽⁹⁾», y que «muchas más exportan servicios» o son proveedoras de otras empresas más grandes.

2.3.3. Desde el año 2000 las exportaciones de mercancías europeas casi se han triplicado, al aumentar en aproximadamente 1,5 billones EUR, y la UE ha mantenido su «cuota en las exportaciones mundiales de mercancías» (al 15 %), en comparación con el auge de China y la consiguiente disminución de las cuotas globales de Estados Unidos y Japón. Además, se subraya el considerable impacto positivo del ALC UE-Corea del Sur, que ha contribuido a que el déficit comercial se convierta en un superávit.

2.3.4. La Comunicación pone de manifiesto la interdependencia entre las importaciones y las exportaciones. Si bien las importaciones de energía y materias primas siguen siendo esenciales, la Comunicación señala que «ocurre lo mismo con las piezas, los componentes y los bienes de equipo, como la maquinaria [...]». El porcentaje de importaciones dentro de las exportaciones de la UE ha aumentado en más del 50 % desde 1995⁽¹⁰⁾.

⁽⁵⁾ COM(2006) 567 final.

⁽⁶⁾ En lo que respecta a China, la condición de economía de mercado es también una cuestión clave.

⁽⁷⁾ Comunicado de prensa de la Comisión Europea, julio de 2015.

⁽⁸⁾ Véase la nota 1 a pie de página.

⁽⁹⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁰⁾ *Ibidem*.

3. El rostro cambiante del comercio mundial

3.1. La Comunicación «Comercio para todos» destaca acertadamente la necesidad de mantener los principios fundamentales de la UE y de utilizar los acuerdos comerciales como palanca para promover, en todo el mundo, valores como el desarrollo sostenible, los derechos humanos y sociales, el comercio justo y ético y la lucha contra la corrupción.

3.1.1. Esta Comunicación se ha publicado en un momento en que el comercio está experimentando cambios importantes. Dos importantes acuerdos internacionales recientes tendrán efectos profundos en la evolución del comercio mundial. El primero fue la adopción en septiembre de 2015 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por las Naciones Unidas, en el marco de su Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Sin embargo, en la Comunicación solo se hacen dos referencias a los ODS.

3.1.2. Seguidamente, en diciembre se produjo el resultado positivo de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de París (COP21 de la CMNUCC).

3.2. El comercio y la inversión están llamados a desempeñar un papel central en la promoción, la selección y la realización de los ODS, tanto más cuanto que, según las estimaciones de la UNCTAD, para alcanzar los objetivos fijados, cada año se necesitará un importe adicional de 2,5 billones USD, cuya mayor parte deberá proceder del sector privado.

3.2.1. La Declaración Ministerial de la reciente 10.^a Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Nairobi, reconoció que el comercio internacional puede contribuir a alcanzar un crecimiento sostenible, sólido y equilibrado para todos⁽¹¹⁾, y envió un claro mensaje indicando que la OMC debe desempeñar una papel importante en la consecución de los ODS y que ello será mucho más difícil sin un mecanismo de comercio multilateral eficaz.

3.2.2. También será importante la contribución del comercio y la inversión para luchar contra el cambio climático. Aún quedan por ver todos los efectos del Acuerdo de París en el comercio. Los avances en las negociaciones sobre el Acuerdo sobre Bienes Medioambientales plurilateral ofrecen un importante paso para integrar el cambio climático en la política comercial multilateral, pero siguen siendo necesarias nuevas medidas multilaterales para promover coherencia y apoyo mutuo entre el comercio y el medio ambiente.

3.3. Otro cambio significativo que afecta al comercio y la inversión internacionales ha sido la notable expansión de las cadenas de valor mundiales (CVM) y las cadenas de suministro mundiales (CSM), junto con el crecimiento exponencial del comercio digital y el comercio electrónico.

3.3.1. Actualmente, los productos y servicios intermedios (componentes del producto final) representan una proporción elevada de los intercambios comerciales. Este proceso productivo de carácter fragmentado puede evolucionar y seguirse en muchos países, aunque los países en desarrollo también aspiran a especializarse en ámbitos específicos de una CVM. Las CSM abarcan aquellas partes de las CVM que se dedican al aprovisionamiento, pero no a la concepción o la producción o distribución final de un producto o servicio.

3.3.2. La Comunicación aborda la cuestión de los servicios —y el crecimiento exponencial de los servicios como parte fundamental del comercio— de manera acertada y pormenorizada (punto 2.1.1). Sin embargo, más allá de la dimensión tradicional del comercio de servicios, la Comisión deberá supervisar estrechamente la evolución futura de dicho crecimiento y la forma en que repercute en los intercambios comerciales a escala internacional.

3.3.3. Por tanto, el Comité acoge favorablemente el énfasis de la Comunicación en que la política comercial tendrá que «abordar una gama más amplia de cuestiones»⁽¹²⁾ para que la UE pueda afianzar su situación en las CVM, en particular, el fomento del comercio de servicios, la facilitación del comercio digital y la protección de los consumidores y sus datos personales.

⁽¹¹⁾ Declaración Ministerial de Nairobi, punto 4 WT/MIN(15)/DEC, https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc10_s/mindecision_s.htm

⁽¹²⁾ Véase la nota 1 a pie de página.

3.3.4. El Comité también se congratula del compromiso de la Comisión de seguir desarrollando las políticas de la UE para garantizar una gestión responsable de las cadenas de suministro mundiales que, tal y como se afirma, «es esencial para adaptar la política comercial a los valores europeos»⁽¹³⁾. Asimismo, acoge con satisfacción los avances que la Comisión ya ha alcanzado en este punto, en particular la iniciativa sobre los derechos laborales con Myanmar/Birmania. La supervisión de las cadenas de suministro debe ser esencial para la consecución de los objetivos de la Comunicación «Comercio para todos» en este ámbito.

3.3.5. Es conveniente una mejor comprensión del funcionamiento de las CSM, en particular su impacto en la economía y el mercado laboral de los terceros países, con el fin de apoyar el desarrollo sostenible, el crecimiento integrador, los derechos humanos y, sobre todo, la creación de empleos dignos. A este respecto, el Comité llama la atención sobre su reciente documento informativo «La responsabilidad social de las empresas»⁽¹⁴⁾. También está elaborando un dictamen específico sobre «El trabajo digno en las cadenas mundiales de suministro» con vistas a la Conferencia Internacional del Trabajo de junio y para reforzar la promoción de una conducta empresarial responsable, prioridad de la Presidencia neerlandesa.

3.4. No obstante, el enfoque multilateral del comercio sigue siendo fundamental, ya que constituye uno de los elementos principales del comercio mundial y debe seguir siendo, como se afirma, «la piedra angular de la política comercial de la UE»⁽¹⁵⁾. Sin embargo, el punto de partida de la OMC es muy diferente del de los ODS o la COP21. Los ODS y los objetivos de la COP21 son claros conjuntos de fines, mientras que la OMC solo dispone de un mecanismo claro. Como demuestran los acuerdos limitados concluidos en Bali y Nairobi, los objetivos comunes de la OMC son difíciles de alcanzar.

3.4.1. El Comité sigue apoyando resueltamente el multilateralismo, sobre todo dada la necesidad de cumplir los ODS y los objetivos de la COP21, y a la vista del crecimiento de las CVM y las CSM, el comercio digital y el comercio electrónico.

3.5. La Comisión tiene razón al subrayar⁽¹⁶⁾ en su Comunicación el papel central que desempeña la OMC en el desarrollo y la puesta en práctica de las normas del comercio mundial, y afirmar que sus normas «constituyen la base del orden comercial mundial»⁽¹⁷⁾. La OMC garantiza su compatibilidad mundial y, respaldada por su sistema de solución de diferencias⁽¹⁸⁾, realiza una actividad muy valorada que cada vez se utiliza más. Existe el peligro real de que los ALC «macrorregionales» y otros bilaterales importantes puedan empezar a establecer normas que potencialmente se solapen e incluso se contradigan, lo que complicaría las normas del comercio mundial en vez de aclararlas. Por ejemplo, el Comité señala con preocupación que las disposiciones sobre normas de origen del reciente acuerdo de la UE con Vietnam pueden entrar en conflicto con lo que Vietnam ha aceptado dentro del TPP.

3.6. Muchos de los asuntos que formaban parte de la Agenda de Doha de la OMC solo pueden abordarse a nivel multilateral, como se reconoce desde la Ronda Uruguay. Esto incluye todo acuerdo internacional eficaz sobre el nivel global de las subvenciones en agricultura, un importante objetivo de Doha. Es necesario seguir buscando soluciones multilaterales.

3.6.1 Los ALC deben aportar un valor añadido real. Dejan un margen más amplio para las diferencias regionales y nacionales, así como para las sensibilidades culturales. En última instancia, los ALC deben reforzar el multilateralismo.

3.7. En la Comunicación se estudia la forma de dar un nuevo impulso a la OMC y el sistema multilateral. Se considera legítimo insistir no solo en el aspecto normativo, sino también en la necesidad de adoptar un enfoque más concreto. Se considera acertado llamar la atención sobre el creciente desequilibrio al que ha dado lugar el auge de varias economías rápidamente emergentes, y sobre la necesidad de que estas economías ayuden en mayor medida a otras que siguen estando menos desarrolladas.

⁽¹³⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁴⁾ Documento informativo del CESE sobre «La responsabilidad social de las empresas» (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.rex-opinions.35349>).

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 497 final, punto 5.1.

⁽¹⁶⁾ *Ibidem*, punto 5.1.1.

⁽¹⁷⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁸⁾ En la actualidad, está tratando su 500.º asunto.

3.8. El Comité expresa su preocupación por dos propuestas contenidas en la Comunicación que parecen desviarse de su intención declarada. La primera sugiere que «un subconjunto de miembros de la OMC puedan avanzar en una cuestión determinada» (planteamiento plurilateral), como ya es el caso con las negociaciones relativas a un Acuerdo sobre Bienes Medioambientales y, en particular, con la propuesta de Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (ACS). No obstante, si este planteamiento se convierte en la norma, podrían verse excluidos numerosos países importantes, en particular los países en vías de desarrollo más pobres, especialmente los de África. Hay que mantener una estrecha vigilancia para garantizar la plena compatibilidad entre el enfoque plurilateral y el pleno multilateralismo.

3.8.1. En segundo lugar, si la propuesta de abrir a otros países un acuerdo similar al de la ATCI (aunque esta idea se formulara pensando en países como Turquía, Noruega y otros Estados miembros del EEE) se vinculara a otros acuerdos importantes (como un acuerdo UE-Japón o el AECG), se vería cuestionada incluso la pertinencia de la OMC, en particular porque podría considerarse como una vuelta a la época en que predominaba el «Cuadrilátero» o «G4».

4. Consideraciones y omisiones estratégicas

4.1. Si bien la Comunicación «Comercio para todos» abarca muchos aspectos estratégicos esenciales y temas comerciales importantes, subsisten algunas omisiones.

4.2. En primer lugar, los ODS solo se mencionan en dos ocasiones, a pesar de que el comercio y las inversiones desempeñarán un papel central en su consecución. Estos objetivos son mucho más ambiciosos que los Objetivos de Desarrollo del Milenio y tendrán un impacto en casi todos los países, tanto más cuanto que abarcan la energía y el cambio climático.

4.2.1. El punto 4.2 de la Comunicación formula, no obstante, numerosas observaciones y compromisos pertinentes, y aborda muchos temas importantes, en particular, las evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad y los efectos de los nuevos ALC en los países menos desarrollados (PMD), aunque no se menciona el vínculo esencial con el enfoque general de la UE para aplicar los ODS. El Comité lamenta la ausencia de un enfoque plenamente coordinado.

4.3. Tampoco se hace referencia alguna a la renovación del Acuerdo de Asociación ACP-CE (Acuerdo de Cotonú), ni tampoco a aquellas regiones, especialmente en África, que todavía deben negociar acuerdos de asociación económica (AAE). Uno de los mensajes clave de Nairobi fue el deseo generalizado no solo de desarrollar la Unión Africana, sino también de establecer una «zona continental de libre comercio (CFTA)» en África, integrada por un conjunto de más de 50 países. Se trata de una aspiración que la UE está especialmente capacitada para promover, y a la que debe darse prioridad.

4.3.1. La considerable atención que la UE ha prestado acertadamente a los países ACP debe convertirse en una prioridad aún mayor a medida que empiezan a aplicarse los nuevos ODS. El Comité considera positivo el compromiso de revisar la estrategia conjunta de la UE de «Ayuda al comercio» a fin de «aumentar la capacidad de los países en desarrollo de aprovechar las oportunidades que ofrecen los acuerdos comerciales», en consonancia con los ODS, y de que el comercio se utilizará también para apoyar la integración regional.

4.3.2. A este respecto, se llama la atención de la UE sobre la declaración final de la 14.^a reunión de los medios económicos y sociales ACP-CE, celebrada en Yaundé en julio de 2015⁽¹⁹⁾, en la que se afirma que todos los recursos financieros disponibles a nivel mundial deberían mobilizarse para lograr los ODS, dentro de un marco de buena y transparente gobernanza presupuestaria, involucrando al sector privado.

4.3.3. Este planteamiento refleja otros dos dictámenes recientes del Comité. En un dictamen⁽²⁰⁾ se pone de relieve que una ayuda al comercio eficaz exige también la participación activa de los agentes económicos y sociales en la elaboración de los programas, el seguimiento de su aplicación y la evaluación de los resultados e impacto. A la hora de garantizar que las relaciones con los países ACP tienen en cuenta la diversidad de estos últimos, la Comisión debería solicitar la participación activa y amplia de dichos agentes, incluidos los interlocutores sociales y la sociedad civil en general. Por este motivo, el Comité lamenta que el reciente AAE con la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional no incluya ninguna disposición de este tipo.

⁽¹⁹⁾ Declaración final de la 14.^a reunión de los medios económicos y sociales ACP-CE, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo de Cotonú.

⁽²⁰⁾ DO C 383 de 17.11.2015, p. 49.

4.3.3.1. En el otro dictamen⁽²¹⁾, el CESE destacó que las empresas y las organizaciones de la sociedad civil de los países en desarrollo necesitan ayuda para adquirir las competencias y la capacidad de ejercer una influencia positiva en el entorno de trabajo, incluido el respeto de los principios democráticos generalmente reconocidos, que facilite la creación y la evolución de las empresas, aumente la transparencia y reduzca tanto la sobrecarga burocrática como la corrupción rampante, y anime a los inversores extranjeros y locales.

4.4. Por último, no se hace alusión alguna en la Comunicación a la necesidad de garantizar las importaciones esenciales procedentes de países concretos con los cuales todavía no hay ninguna perspectiva de ALC o de reducir la dependencia energética de la UE. Una parte considerable de los puestos de trabajo también depende de un suministro seguro y regular de energía y materias primas clave. En un dictamen anterior del Comité se abordó el asunto y se pidió una estrategia global eficaz y un procedimiento claro que permita a la UE responder en caso de emergencia o crisis cuando una importación de gran relevancia deje de estar disponible súbitamente, por cualquier motivo⁽²²⁾.

4.4.1. Además, en lo que respecta a la reciente Comunicación de la Comisión relativa al «Paquete sobre la Unión de la Energía»⁽²³⁾, el Comité ha lamentado la sorprendente incoherencia de la parte titulada «Refuerzo del papel de Europa en los mercados mundiales de la energía», en la que se pone a Argelia y Turquía en un mismo grupo, lo cual se considera inapropiado, y no se hace referencia alguna ni a los corredores de energía prioritarios, ni a la asociación estratégica de la UE con China, especialmente en lo relativo a la cooperación en materia de energía y transporte.

4.4.2. El acuerdo de la COP21 se alcanzó después de la publicación de la Comunicación «Comercio para todos». El sistema de comercio internacional deberá reflejar estos objetivos, así como los ODS. En la lucha contra el cambio climático también deberán tenerse en cuenta la huella de carbono y los incentivos en favor de la biodiversidad.

4.5. En lo que se refiere a la inversión, que solo es competencia de la Unión desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Comunicación propone poner al día los actuales ALC de la UE para añadir un capítulo consagrado a la inversión, además de nuevas negociaciones individuales con Hong Kong y Taiwán.

4.5.1. Por otra parte, se pretende regularizar la protección y el arbitraje de las inversiones, a raíz de la controversia relativa la resolución de litigios entre inversores y Estados y sus subsiguientes propuestas para las negociaciones de la ATCI. Propone hacer más hincapié en la inclusión, en los ALC, del derecho de los Estados a regular, junto con medidas destinadas a transformar el antiguo sistema «en un sistema público de tribunales de inversiones, compuesto por un Tribunal de Primera Instancia y un Tribunal de Apelación, que funcione como los órganos jurisdiccionales tradicionales»⁽²⁴⁾. Además, habrá un código de conducta y jueces independientes que requerirán una alta cualificación técnica y jurídica.

4.5.2. El Comité aboga por un debate abierto y transparente. Por consiguiente, lamenta que estas propuestas, que han sido objeto de una oposición general por parte de un amplio espectro de organizaciones de la sociedad civil por no diferir sustancialmente del mecanismo de resolución de litigios entre inversores y Estados criticado por el CESE⁽²⁵⁾, se vean ahora reflejadas en el ALC UE-Vietnam y los textos del AECG revisado, sin haberse sometido un proceso de consultas completo y adecuado.

4.6. Por último, una política ambiciosa de la UE en materia de comercio e inversión requiere recursos adecuados, específicos y suficientes, tanto para llevar a cabo simultáneamente varias negociaciones, como para supervisar y aplicar acuerdos comerciales (incluida una financiación suficiente de las actividades de seguimiento de la sociedad civil) o defender el comercio ante la opinión pública en sentido amplio. Fundamentalmente, se ha de tener en cuenta la necesidad de asignar suficientes recursos a los ámbitos donde más se necesitan, a la hora de poner en práctica esta Comunicación, así como el papel que desempeñan las misiones y delegaciones de la UE en terceros países.

⁽²¹⁾ DO C 67 de 6.3.2014, p. 1.

⁽²²⁾ DO C 67 de 6.3.2014, p. 47.

⁽²³⁾ COM(2015) 80 final.

⁽²⁴⁾ *Ibidem*.

⁽²⁵⁾ Dictamen del CESE sobre «La protección de los inversores y la resolución de controversias entre inversores y Estados en los acuerdos de la UE con terceros países en materia de comercio e inversión» (DO C 332 de 8.10.2015, p. 45).

5. Sostenibilidad y valores de la UE — Elemento clave para convencer a los europeos

5.1. Será importante convencer a los europeos sobre las ventajas del comercio, si se quiere que la Comunicación «Comercio para todos» tenga éxito. El comercio y la inversión ya forman parte de la agenda pública y son considerados importantes por amplios sectores de la sociedad civil, muchos de los cuales cuestionan los preceptos fundamentales. Ya no se admite la hipótesis anterior de la UE de que el comercio liberalizado es automáticamente beneficioso.

5.2. La Comunicación aborda de manera pormenorizada las preocupaciones suscitadas por el debate de la ATCI. Afirma en términos inequívocos que «la Comisión debe seguir una política que beneficie a la sociedad en su conjunto y fomente las normas y valores europeos y universales junto con los intereses económicos fundamentales, y que haga más hincapié en el desarrollo sostenible, los derechos humanos, la evasión fiscal, la protección de los consumidores y el comercio justo y responsable»⁽²⁶⁾. Asimismo, revestirán importancia las disposiciones en materia de lucha contra el fraude fiscal y la elusión fiscal. Además, la Comisión se compromete a que «ningún acuerdo comercial de la UE dé lugar a un nivel de protección de los consumidores ni de protección medioambiental, social o laboral menor»⁽²⁷⁾. A raíz de la COP21, la cuestión del cambio climático también debería formar parte de estas preocupaciones.

5.3. El Comité apoya estos compromisos, contraídos a partir de los fundamentos establecidos en la Comunicación «Una Europa global»: «Mientras tratamos de conseguir la justicia social y la cohesión en Europa, también debemos promover nuestros valores, incluidas las normas sociales y medioambientales y la diversidad cultural, por todo el mundo»⁽²⁸⁾.

5.3.1. Si la UE pone énfasis en el desarrollo sostenible, esto se explica en parte por su deseo de impulsar y reforzar su credo en materia de democracia, Estado de Derecho, derechos humanos, transparencia y predictibilidad. Están en juego la protección del medio ambiente, la lucha contra el cambio climático, el fomento del trabajo digno, la salud y seguridad en el trabajo y una amplia serie de cuestiones abordadas tanto en los principales convenios de la OIT como en los convenios multilaterales fundamentales en materia de medio ambiente. A este respecto, resulta esencial que los ODS también desempeñen un papel central.

5.3.2. En la mayoría de los sectores, con la notable excepción de los textiles y la cerámica, los aranceles desempeñan un papel secundario en las negociaciones comerciales respecto de las normas y barreras no arancelarias, incluida la cooperación en materia de reglamentación, razón por la cual las consecuencias de esta cooperación suscitan preocupación sobre la cuestión de saber quién se verá realmente beneficiado. Como se afirma en la Comunicación, resulta esencial que la cooperación en materia de reglamentación se logre sin reducir las salvaguardias reglamentarias existentes en ámbitos clave como la sanidad, la seguridad, el medio ambiente, las condiciones de trabajo y la protección de los consumidores. El capítulo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias del AECG señala el camino a seguir. Debe garantizarse el derecho a regular. Es necesario evitar un doble rasero.

5.4. El Comité felicita a la Comisión por su voluntad declarada, en consonancia con las posiciones adoptadas por el CESE, el Parlamento Europeo y la sociedad civil en general, de proteger los servicios públicos en los acuerdos de libre comercio, y considera que la mejor manera de lograrlo es utilizar una lista positiva en materia tanto de acceso al mercado como de trato nacional.

5.5. Habida cuenta de que el comercio es ahora objeto de un debate más amplio, ya no se puede dar por hecha la ratificación de los acuerdos comerciales por el Parlamento Europeo, que dispone de mayores competencias y de una mayor pluralidad en cuanto a sus puntos de vista. Por ello, el Comité espera que la Comisión tenga en cuenta en las negociaciones comerciales las observaciones y preocupaciones manifestadas por el Parlamento en sus resoluciones, y más recientemente en la ATCI y el ACS. Dada la probabilidad de que algunos ALC cubran competencias «mixtas», en dichos casos será necesaria la ratificación por parte de los parlamentos nacionales. En tales circunstancias, la ratificación requerirá un procedimiento totalmente transparente y compatible con las disposiciones constitucionales nacionales. Por tanto, se considera fundamental que la Comisión emprenda nuevas acciones con el fin de lograr la aprobación de estos acuerdos, tanto en la UE como en los Estados miembros.

⁽²⁶⁾ Véase la nota 1 a pie de página.

⁽²⁷⁾ *Ibidem*.

⁽²⁸⁾ COM(2006) 567 final, punto 3.1, iii).

5.6. La fuerza comercial de la UE sigue siendo una de sus principales bazas, pero los puntos positivos del comercio, y especialmente la inversión, deben defenderse constantemente. Es necesario un debate fundado de alto nivel, tanto en la UE como en los Estados miembros, que incluya a la sociedad civil, además de velar por que todas las partes interesadas tengan la garantía de hacer oír su voz.

5.6.1. Hasta ahora se consideraba que una gama más amplia y atractiva de productos importados, acompañada de una reducción de los costes gracias a la disminución o la supresión de los aranceles, permitía ofrecer a los consumidores unos beneficios fáciles de identificar, así como una mayor oferta y diversidad. Aspectos como la reducción de las tarifas de itinerancia para las telecomunicaciones con socios comerciales siguen siendo fundamentales. El fomento del gasto positivo de los consumidores en sus países resulta fundamental para lograr unos beneficios más amplios de la liberalización del comercio en la UE, especialmente a través de un mayor crecimiento económico y empleo.

5.7. Aunque la Comunicación hace hincapié en la importancia del comercio en la UE, en términos de crecimiento y empleo, reviste igual importancia el punto de vista del consumidor, preocupado por la pérdida potencial de normas y el posible impacto medioambiental.

5.7.1. Los consumidores, que la Comunicación⁽²⁹⁾ considera los principales beneficiarios de la supresión de las barreras al comercio, deben confiar en el mercado mundial. Para conseguirlo, la política comercial debe ser compatible con el desarrollo sostenible, incluida la sostenibilidad económica a largo plazo. Las evaluaciones de impacto deberán reflejarlo plenamente y verse como instrumentos con repercusiones.

5.7.2. Es esencial que los consumidores y la sociedad civil en general sean parte fundamental de la elaboración de las políticas. El Comité considera que el acento que pone la Comunicación en la necesidad de que la política comercial sea más favorable a los consumidores, más abierta y transparente, es un paso muy positivo. Sin embargo, el Comité comparte la preocupación de que todavía no existen mecanismos que integren el principio de precaución y el enfoque basado en los riesgos dentro de la política comercial. A su vez, esto debe formar parte integrante del «principio de innovación»⁽³⁰⁾.

6. Transparencia y una mayor participación de la sociedad civil

6.1. La Comunicación «Comercio para todos» se juzgará en función de la capacidad de la Comisión para demostrar que los acuerdos comerciales no implicarán una rebaja de las normas medioambientales, laborales o de otro tipo. Asimismo, deberá demostrar que es consciente de su propia responsabilidad en las negociaciones que realiza sobre comercio e inversión y de que puede pedírsele que rinda cuentas sobre sus afirmaciones de que serán beneficiosas para todos.

6.1.1. Ello solo puede lograrse mediante una participación mucho más significativa de la sociedad civil desde el principio.

6.1.2. La Comunicación también trata la necesidad de cooperar activamente con la sociedad civil, aunque no tan ampliamente como cabría esperar. En el marco de su papel institucional, el CESE tiene una posición ideal para ayudar a potenciar este aspecto mediante su colaboración regular con la sociedad civil tanto dentro como fuera de la UE. A este respecto, también es necesaria una consulta directa de los interlocutores sociales sobre las posibles repercusiones del comercio y la inversión en el empleo.

6.2. La Comunicación está plenamente de acuerdo en que la transparencia es necesaria tras la polémica suscitada por la ATCI. Se valora positivamente el compromiso de garantizar el mismo nivel de transparencia para todas las negociaciones, siguiendo la pauta de la ATCI. Por este motivo, el Comité solicita al Consejo que publique sin demora el mandato y los textos de negociación del ALC UE-Japón.

6.2.1. El Comité considera que las reuniones informativas con la sociedad civil en cada ronda de negociaciones son especialmente importantes. El grupo consultivo específico creado para ofrecer contribuciones a medida que avanzan las negociaciones sobre la ATCI también ha sido valioso; a este respecto, el Comité lamentó no haber sido formalmente incluido a pesar de su papel institucional. Ello deberá rectificarse en el futuro.

⁽²⁹⁾ COM(2015) 497 final, punto 4.1.1.

⁽³⁰⁾ Véase la nota 5 a pie de página.

6.3. En todo caso, la Comunicación no hace la más mínima referencia a los mecanismos de supervisión de la sociedad civil respecto de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible que figuran en los acuerdos comerciales de la UE vigentes, ni a la manera en que podrían desarrollarse y reforzarse. El Comité considera que deben aplicarse igualmente mecanismos de ejecución a dichos capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible, empezando por la propuesta de la Comisión para la ATCI.

6.3.1. Esto es algo muy decepcionante. En su respuesta a la Comunicación «Una Europa global», el Comité solicitó la inclusión de un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible en cada uno de los ALC subsiguientes, así como un papel activo para la sociedad civil en su seguimiento ⁽³¹⁾.

6.3.2. Desde la conclusión del Acuerdo UE-Corea en 2010, la UE ha firmado siete acuerdos comerciales que incluyen en un lugar destacado un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible. El Comité solicita desde entonces que se incluyan capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos individuales en materia de inversión ⁽³²⁾.

6.3.3. El Comité considera que la falta de evaluación detallada de estos capítulos hasta el momento, su seguimiento o su posible desarrollo están en contradicción con la intención de la Comisión, muy acertada, de continuar promoviendo ambiciosos e innovadores capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos comerciales y de inversión de la UE, junto con las disposiciones sustantivas que recogen.

6.3.4. En cada uno de estos acuerdos se prevén diversos tipos de mecanismos conjuntos de la sociedad civil para seguir la aplicación de los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible. Ya se dispone de suficiente experiencia acumulada y se han extraído lecciones para poder reflexionar y formular recomendaciones positiva y claras de cara al futuro.

6.3.5. Estos mecanismos tienen un gran potencial y, en su caso, pueden ofrecer resultados tangibles en lo que respecta al impacto positivo del comercio y la inversión. Además, constituyen una importante vía para el diálogo y la cooperación con la sociedad civil de los países socios, aunque también requieren tiempo, esfuerzo y desarrollo de la capacidad para ser plenamente operativos y eficaces, especialmente cuando el modelo de diálogo civil y social difiere de la UE. Los vínculos establecidos por el CESE facilitaron la creación de los grupos consultivos internos (GCI).

6.4. A medida que crece el número de dichos organismos, también van surgiendo verdaderas dificultades para lograr una representación equilibrada de cada grupo en los GCI, lo cual provoca importantes retrasos.

6.4.1. Entre otros problemas recurrentes, cabe citar:

- las limitaciones de capacidad de las organizaciones pertinentes. Es necesario promocionarlos mejor tanto con los países asociados como entre los agentes de la sociedad civil,
- la necesidad de prever en el texto de cada acuerdo la celebración de reuniones conjuntas de los GCI de la UE y de los países socios para intercambiar experiencias y establecer indicadores comunes respecto de la supervisión,
- la asignación de fondos suficientes para la participación de la sociedad civil. Para ello, debería incluirse también actividades más amplias, en particular, los seminarios o estudios que contribuyan a alcanzar los objetivos sobre comercio y desarrollo sostenible.

6.4.2. El Comité recomienda, asimismo, ampliar el mandato de los GCI para cubrir todos los asuntos de interés para la sociedad civil, incluidas la cooperación en materia de reglamentación, los capítulos dedicados a las pymes o las disposiciones relativas a los derechos humanos.

Bruselas, 28 de abril de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽³¹⁾ DO C 211 de 19.8.2008, p. 82.

⁽³²⁾ DO C 268 de 14.8.2015, p. 19.