



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo

Anatomía de las Instituciones de la Política Comercial Externa

Estudio de casos

Julieta Zelicovich

Instituto para la Integración
de América Latina y el
Caribe (INTAL)

Sector de Integración y
Comercio (INT)

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-1851

Enero 2020

Anatomía de las Instituciones de la Política Comercial Externa

Estudio de casos

Julieta Zelicovich

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Zelicovich, Julieta.

Anatomía de las instituciones de la política comercial externa: estudio de casos / Julieta Zelicovich.

p. cm. — (Nota técnica del BID; 1851)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Commercial policy. 2. International trade. 3. International economic relations. 4. Commercial treaties. 5. Investments, Foreign. I. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. II. Título. III. Serie. IDB-TN-1851

Códigos JEL: H10, H11, F10, F13

Palabras Claves: Instituciones públicas, Política comercial, Inversiones, Negociaciones internacionales, Comercio exterior, Gobierno, Acuerdos comerciales

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



ANATOMÍA DE LAS INSTITUCIONES DE LA POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA



ESTUDIO DE CASOS

JULIETA ZELICOVICH

CONTENIDO

Anatomía de las Instituciones de la política comercial externa.

Estudio de casos.

RESUMEN	4
INTRODUCCIÓN	7
• Abordaje teórico-conceptual de la política comercial externa y los diseños institucionales	8
• Notas sobre el diseño metodológico del estudio de casos	14
REGULARIDADES Y TENDENCIAS COMPARTIDAS EN LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES DE POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA	17
DESARROLLO DE LOS CASOS	
Canada	26
• La distribución de las competencias sobre la política comercial externa	26
• La autoridad principal en materia de política comercial externa y los arreglos institucionales en el Poder Ejecutivo	27
• Mecanismos de coordinación gubernamentales	31
• Mecanismos de transparencia y participación de los sectores productivos y la sociedad civil	33
Corea	36
• La distribución de las competencias sobre la política comercial externa	36
• Los arreglos institucionales en el Poder Ejecutivo: el MOTIE y su diseño de competencias concentradas	37
• Mecanismos de coordinación gubernamentales	40
• Mecanismos de transparencia y participación de los sectores productivos y la sociedad civil	41

Estados Unidos	43
• La distribución de las competencias sobre la política comercial externa	43
• Los arreglos institucionales de la política comercial externa en el Poder Ejecutivo	45
• Mecanismos de coordinación gubernamentales	51
• Mecanismos de transparencia y participación de los sectores productivos y la sociedad civil	52
India	54
• Distribución de competencias entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo	54
• El Ministerio de Comercio e Industria y los arreglos institucionales de la política comercial externa de India	54
• Mecanismos de coordinación gubernamentales	58
• Mecanismos de transparencia y participación de los sectores productivos y la sociedad civil	59
Sudáfrica	61
• Distribución de competencias sobre la política comercial externa	61
• La autoridad del <i>Department of Trade and Industry</i> y la distribución de las distintas competencias en el Poder Ejecutivo	62
• Mecanismos de coordinación gubernamentales	66
• Mecanismos de transparencia y participación de los sectores productivos y la sociedad civil	67
Unión Europea	69
• Distribución de competencias sobre la política comercial externa	69
• La autoridad principal en materia de política comercial externa y la distribución de las distintas competencias	71
• Mecanismos de coordinación gubernamentales	75
• Mecanismos de transparencia y participación de los sectores productivos y la sociedad civil	76
REFLEXIONES FINALES	77
REFERENCIAS	79

El objetivo de este trabajo es analizar y comparar los diseños institucionales de la política comercial, de inversiones y de negociaciones comerciales a nivel internacional en el siglo XXI, tomando para ello seis casos: Canadá, Corea, Estados Unidos, India, Sudáfrica y Unión Europea.

- Se argumenta que la política comercial externa de un país es fundamentalmente un proceso político en el que se toman decisiones entre valores, prioridades e intereses enfrentados. La manera en que se ordena dicho proceso afecta los contenidos de la política, y en cierta medida, también sus resultados. De allí que sea relevante analizar los diseños institucionales para la política comercial externa. Para ello se definen cuatro dimensiones analíticas para la investigación: la distribución de competencias en materia de política comercial externa entre poder Legislativo y poder Ejecutivo; la distribución de competencias en dicha materia al interior del poder Ejecutivo; los mecanismos de coordinación gubernamentales (interministeriales, y sub y supra nacionales, si correspondieran); y los mecanismos de transparencia y participación respecto de los sectores productivos y de la sociedad civil.

- El panorama internacional de los diseños institucionales permite identificar modelos diferentes y una serie de tendencias compartidas –que se vinculan a la incidencia de las variables sistémicas en la transformación de intereses y actores en el *policy-making*. Entre éstas se destaca la tendencia a la firma de acuerdos comerciales profundos; una menor elasticidad del comercio mundial frente al producto bruto mundial; la reconfiguración de las cadenas globales de valor tanto en sus contenidos como en su alcance; y una mayor politización de la política comercial externa en un marco de “crisis de globalización”.

- La tipología de los diseños institucionales de la política comercial externa parte de la articulación de dos variables: agencia líder y fragmentación institucional. Según cómo se ubique la autoridad principal en materia de política comercial externa –si lo hace como un ministerio o agencia independiente, en un ministerio de comercio e industria o en uno de relaciones exteriores– y, a la vez, dependiendo de si dichas competencias se presentan concentradas, en un esquema modular o en uno disperso, identificamos nueve posibles diseños. De éstos, cinco encuentran referentes empíricos en la investigación desarrollada y permiten observar algunas regularidades.

- Los países que ubican a la política comercial asociada a la industrial (comercio e industria), tienden a presentar una mayor concentración de competencias que los otros dos diseños. Tanto la formulación de la política comercial externa como el desarrollo de las negociaciones comerciales internacionales suelen ser las dos competencias que conserva el ministerio o departamento que ejerza la autoridad principal. No obstante, dada la especialización y fragmentación dentro de las agencias del Poder

Ejecutivo, las políticas relativas al comercio exterior atraviesan cada vez más ministerios y agencias, y difícilmente quien ejerza la autoridad principal puede prescindir de la consulta con sus pares. De allí que el “quién decide” se transforme en “quién lidera” y que sea fundamental, luego, analizar cómo se dan los mecanismos de coordinación con las partes interesadas.

- La especialización en el modo de abordaje de las competencias de la política comercial externa; la transversalidad y multidisciplinariedad como criterio para la toma de decisión; y la transparencia y participación con actores no gubernamentales resultan tres tendencias salientes en los casos analizados.

- En las negociaciones internacionales se observa un menor grado de autonomía por parte de la autoridad a cargo, por dos procesos simultáneos: por un lado, por el fortalecimiento del rol del Poder Legislativo, que ha pasado a intervenir en instancias más tempranas de las negociaciones y con más poderes –debido a la tendencia a legislar sobre las obligaciones del Ejecutivo en el proceso de negociaciones internacionales-; por otro lado, por la necesidad de coordinar la posición de negociación desde una mirada más interdisciplinaria a través de la articulación con otros ministerios y agencias, debido a la expansión de la cobertura de los acuerdos y a la tendencia a la especialización en las políticas públicas.

- A tales fines, un Comité Interministerial de Comercio Internacional parece ser la alternativa más recurrente para organizar el proceso de consultas. La coordinación mediante mecanismos de tipo jerárquicos se mantiene como tendencia entre los casos estudiados; aunque éstos incorporan también mecanismos de tipo colaborativos y mecanismos de tipo de redes en la articulación de decisiones relativas a la política comercial externa. Para estos últimos, cobran importancia la existencia de una cultura burocrática compartida.

- La implementación de la política comercial externa muestra una tendencia a incorporar mecanismos de consulta tanto con otras agencias del Estado como con los sectores productivos en aristas antes consideradas prerrogativas exclusivas de las burocracias técnicas especializadas. Se identifica la existencia de mecanismos que buscan servir de canales a eventuales problemas de la implementación de la política comercial externa.

- La promoción del comercio exterior tiende a ser una competencia dispersa, y compartida entre el Estado nacional y las unidades subnacionales; la promoción de la Inversión Extranjera Directa tiende en cambio a especializarse, pero sin dejar de estar vinculada –aún- a la del comercio. Las redes de oficinas en el exterior son considerados en estas tareas de promoción el principal activo de la política pública, y suele ser compartido entre comercio e inversiones. En ambos prima un enfoque de agencias de tipo estatal, con enfoques especializados por sectores productivos.

- En cuanto a la participación de la sociedad, los casos muestran el paso de un modelo adaptativo –que convoca fundamentalmente al sector productivo- a uno de múltiples partes interesadas –*multistakeholder*-, en el que participan también distin-

tos actores de la sociedad civil, mediante canales formales creados a tales fines. Los gobiernos han impulsado estos mecanismos de consulta tanto para recabar información que resulta necesaria para la formulación y gestión de la política comercial externa, como por una preocupación en ascenso respecto de la legitimidad de los procesos de formulación de políticas. En los casos en que los procesos de negociaciones internacionales fueron regulados por una ley, se observó además un incremento en la transparencia, mediante la realización de estudios de impacto de carácter público, la obligación de celebrar audiencias y el establecimiento de pautas para la publicación de información relativa a los acuerdos.

- La generación de capacidades, mediante el acceso a la información y el fortalecimiento de las habilidades analíticas, aparece en los casos estudiados como una práctica que puede condicionar positivamente los procesos de coordinación inter-agencias, la vinculación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, y el involucramiento de la sociedad civil y del sector privado en la política comercial externa. Por el contrario, la falta de información se presenta como un obstáculo para que estos mecanismos funcionen.

- En cuanto al orden del trabajo: en el primer apartado del reporte se exponen las consideraciones conceptuales y metodológicas que guiaron la investigación. En el siguiente capítulo se presentan las regularidades y tendencias compartidas entre los casos, a partir de su comparación. Luego se desarrollan los análisis de los diseños institucionales cada uno de los casos estudiados. Por último, se exponen las conclusiones de la investigación.



INTRODUCCIÓN



La política comercial de un país, detrás de los aranceles, las posiciones para las negociaciones internacionales, las medidas antidumping, y los demás instrumentos que se aplican al comercio internacional, es un proceso político en el que se toman decisiones entre distintos valores, prioridades e intereses de actores que compiten entre sí (Cohen, Blecker, & Whitney, 2003). La manera en la que se ordena dicho proceso repercute en el contenido de esa política y en su desempeño. En otros términos: el proceso importa (Halle & Wolfe, 2007).

El objetivo de este trabajo es analizar y comparar los **diseños institucionales de la política comercial, de inversiones y de negociaciones comerciales a nivel internacional**, tomando para ello seis casos: Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos (EEUU), India, Sudáfrica y la Unión Europea (UE). Si bien cada uno de éstos exhibe realidades políticas, sociales y constitucionales que son particulares, también se aprecian **una serie de tendencias y transformaciones comunes**, de las cuales da cuenta el reporte.

Los seis casos estudiados comparten un **contexto global común**, que interpela a las respectivas políticas comerciales externas y sus diseños institucionales, y que motiva –en parte– a realizar este estudio. En los últimos 10 años se sucedieron transformaciones políticas, económicas y sociales que modificaron el rol y dinámica de las relaciones comerciales internacionales. En primer lugar, tras la crisis de 2008, se presentó un cambio en la correlación entre la tasa de crecimiento del comercio mundial y la tasa de crecimiento del PBI. En promedio, desde la Segunda Guerra Mundial el comercio tuvo un crecimiento anual de 1,5 veces el PBI global. Desde 1990 a 2008 la elasticidad fue mayor, alcanzando a crecer al doble que el PBI mundial. Sin embargo, desde 2011 la elasticidad se redujo a 1, e incluso tuvo años por debajo de 1. Un segundo fenómeno ha sido la reconfiguración del comercio dentro de las cadenas globales de valor: según el informe de McKinsey Global Institute esta forma de organizar la producción y el comercio se ha vuelto más regional y menos global; menos intensiva en bienes; y más dependiente de la tecnología y del trabajo capacitado vis a vis bajos costos laborales, como factores productivos prioritarios (Lund, Manyika, Woetzel, & Bughin, 2019). Se presenta asimismo un crecimiento de la participación de los servicios en los intercambios mundiales. En 2017 el comercio de servicios alcanzó los US\$5.4 trillones, representando esto un tercio del valor del comercio de mercancías a nivel mundial (UNCTAD, 2018).

Los acuerdos de libre comercio han continuado expandiéndose como estrategia prioritaria para las relaciones comerciales internacionales, y han pasado de ser acuerdos en frontera a acuerdos profundos (Organización Mundial de Comercio, 2011), con contenidos del “regionalismo del siglo XXI” (Baldwin, 2011). Estos nuevos acuerdos plantean una nueva delimitación respecto de qué es y qué no es política comercial externa, en tanto que áreas que anteriormente eran consideradas política doméstica ahora son incluidas en los acuerdos comerciales internacionales; y la línea de separación entre uno y otro se vuelve cada vez más borrosa. Los nuevos temas incluidos en los acuerdos comerciales y en las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) son más sensibles, y más complejos de negociar e implementar⁽¹⁾ (Barton, Goldstein, Josling, & Steinberg, 2008, pág. 16). En términos políticos, desde 2016 en adelante hay una mayor visibilidad electoral de los temas comerciales (VanGrasstek,

1.- A modo de ejemplo, los tratados de libre comercio han pasado de tener en promedio 5000 palabras en la década del 1950's a 50000 en los 2010's (Alschner, Seiermann y Skougarevskiy, 2017, en Seiermann, 2018).

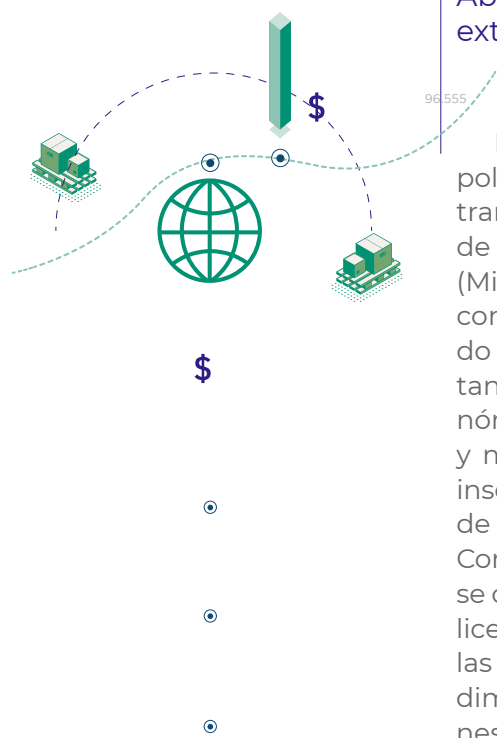
2017), y un crecimiento de las fuerzas de oposición a la globalización, en lo que se ha dado en llamar “crisis de la globalización” (Ikenberry, 2017; Primo Braga, 2017; Sanahuja, 2018). En dicho contexto, la preocupación por la legitimidad de la política comercial externa es cada vez más extendida (González, 2016; Hoekman & Puccio, 2019).

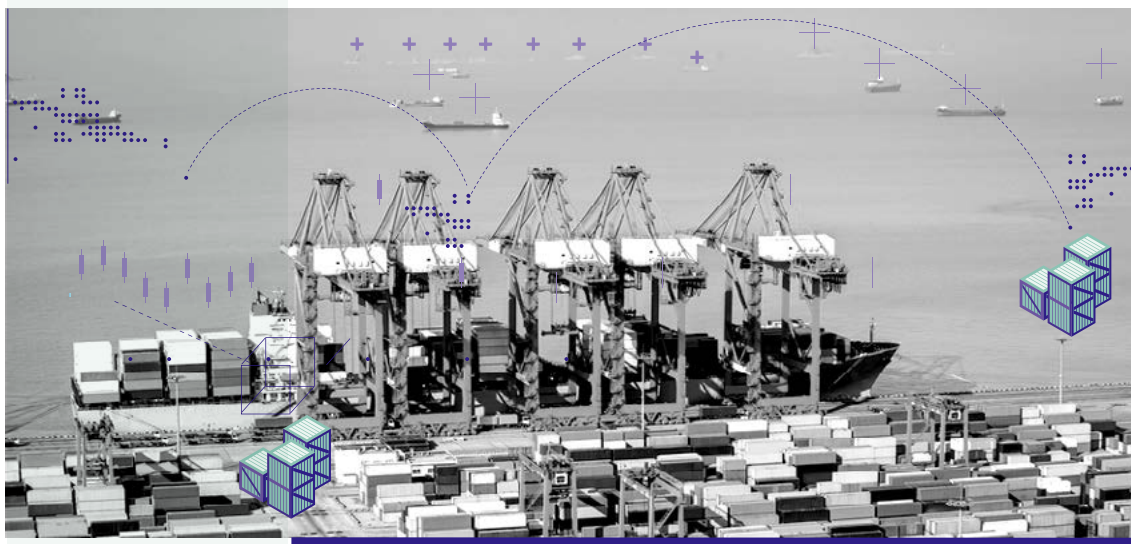
Las investigaciones relativas al diseño de la política comercial externa aún si ponen el foco en las variables domésticas, no son ajenas a los cambios en el sistema internacional. Sobre una lógica de “juego de doble nivel” (Putnam, 1988) buscan dar cuenta de cómo cambios externos motivan o impulsan respuestas en el plano nacional del *policy-making*. De este modo, el referido contexto del comercio internacional y de gobernanza global, al tener un impacto sobre los escenarios nacionales del proceso de formulación de la política comercial externa (PCE), agrega un componente adicional a esta investigación, y distingue las observaciones realizadas de las de trabajos previos como Jordana & Ramió (2002); Ostry (2002), Sáez (2005); Halle & Wolfe (2007).

Abordaje teórico-conceptual de la política comercial externa y los diseños institucionales

La política comercial externa (PCE) de un país refiere a las políticas que tienen impacto en los precios domésticos y en los transables, esto es, bienes y servicios comercializados a través de las fronteras nacionales como exportaciones e importaciones (Milner, 1999). Kerr (2007) la define como las medidas que lidian con los efectos directos o indirectos de la intervención del estado en el entorno de las transacciones internacionales. Es parte tanto de la política exterior de un país, como de su política económica. Debe ser entendida como el sistema de instrumentos y medidas vinculados al comercio exterior que determinan la inserción externa del país en concordancia con la consecución de objetivos de desarrollo económico (Organización Mundial de Comercio, 2007). En un listado no exhaustivo, pueden nombrarse como parte de la política comercial externa a los aranceles, las licencias de importación-exportación, las medidas antidumping, las cuotas, así como los mecanismos de subsidios, los emprendimientos de promoción de las exportaciones, y las negociaciones de acuerdos comerciales. En consecuencia, en este estudio, **abordaremos a la política comercial externa en el ejercicio de la capacidad de formulación de las prioridades, estrategias y acciones sobre estos temas; en el del desarrollo de las negociaciones internacionales –tanto multilaterales como regionales y bilaterales-; en la implementación de los instrumentos y decisiones que resulten de las dos anteriores; y en las acciones de promoción del comercio exterior y de las inversiones extranjeras directas (IED).**

Al menos cuatro fuentes de tensión atraviesan a la decisión en torno a cada una de estas capacidades: la disputa entre las lógicas económicas y políticas a la hora de definir una política; la falta de consensos en lo que es “la política comercial óptima”,





especialmente en la nueva agenda del comercio internacional; la relación entre el comercio y otros aspectos de la economía; y la difusión de la autoridad según los distintos marcos normativos y procesos decisorios (Cohen, Blecker, & Whitney, 2003). Cómo se da respuesta a cada uno de estos aspectos es reflejado en el **diseño institucional de la política comercial externa**. El mismo comprende los arreglos institucionales según los cuáles se determina **dónde reside el poder para delimitar quién toma la decisión y cuáles son los canales de acción para ello**; entendiendo por éstos últimos “los conjuntos regularizados de procedimientos para producir tipos particulares de acciones” (Allison & Halperin, 1994) que determinarán la incorporación y exclusión de los distintos actores y la identificación de la unidad decisoria.

Dentro de los estudios sobre la PCE la perspectiva institucionalista ha centrado sus explicaciones sobre esta dimensión. Se sostiene que tanto preferencias como ideas –condicionantes priorizados por las perspectivas clásicas y neoclásicas, y por las constructivistas, respectivamente- sólo van a constituirse en determinantes de la política comercial externa si existen canales que les permitan cierto acceso o influencia en el policy-making (Milner, 1999). Así es que las instituciones y los procesos decisorios nutren los análisis de la política comercial externa. Las instituciones comprenden la estructura de gobierno, el régimen electoral, las instituciones burocráticas, el proceso de toma de decisión, etc. Las instituciones nuclean preferencias; fortalecen a determinados actores a partir de darles acceso a la decisión; o bien, aíslan de tales presiones a los policy-makers, dándoles mayor libertad de acción en el establecimiento de las políticas. Desde esta perspectiva **se asume que el proceso de la política comercial externa es eminentemente político. Y que la forma que adquiere dicho proceso, como ya hemos afirmado, afecta sus contenidos** (Cohen, Blecker, & Whitney, 2003; Halle & Wolfe, 2007; Stein & Tommasi, 2006).

Los diferentes estudios comparados de diseños de política comercial incorporan en sus análisis además del poder Ejecutivo, a las burocracias, la relación con el Poder Legislativo y el Poder Judicial, a los partidos políticos, los sectores productivos y la sociedad civil. En Jordana y Ramió (2002) se considera como variables analíticas al (a) grado de fragmentación institucional; (b) grado de formalización de la coordinación interinstitucional; (c) dimensión y cohesión de la red de actores privados; y (d) grado de formalización de la participación. En Sáez (2005) se contempla cuáles son los actores que intervienen en la política comercial; cuál es el tipo de régimen político; y con qué tipo de recursos cuentan las instituciones burocráticas. En trabajos más recientes como el de Vangrasstek (2008) se ordena el análisis según cuáles son los agentes que

tienen las capacidades de análisis, comunicación y representación en materia de política comercial externa. El manual de “Buenas Prácticas” de la UNCTAD, por su parte, delimita el diseño institucional en dos ejes: jurisdicción y recursos del ministerio que lidera la PCE; y mecanismos de consultas interministeriales, entre diferentes niveles de gobierno y con el sector privado (UNCTAD, 2018). Ilott, Stelt y Rutter, por último, consideran cuál es el Ministerio o autoridad a cargo de la PCE; cuáles son las funciones que reúne bajo sus competencias; cuáles son los mecanismos de coordinación con otras agencias; si existe una entidad de análisis de políticas; y cuáles son los canales formales e informales de vinculación con el sector privado (Ilott, Stelk, & Rutter, 2017). Volpe Martincus & Sztajerowska (2019), por su parte, analizan los diseños institucionales de las agencias de promoción de inversiones, destacando –entre otros- cómo se conforman dichas agencias dentro del entramado gubernamental y cuáles son sus líneas de acción.

Utilizando estos trabajos como antecedentes, y tomando como perspectiva analítica al institucionalismo, en esta investigación definimos al diseño institucional a partir de las siguientes dimensiones: i. Distribución de competencias en materia de PCE entre poder Legislativo y poder Ejecutivo; ii. Distribución de competencias en materia de PCE al interior del poder Ejecutivo; iii. Mecanismos de coordinación gubernamentales (interministeriales, y sub y supra nacionales, si correspondieran); y iv) Mecanismos de Transparencia y Participación respecto de Sectores Productivos y Sociedad Civil.

La **relación entre el poder Legislativo y Ejecutivo** aborda fundamentalmente la distribución de competencias entre los poderes del Estado. El sistema político determina los alcances y limitaciones, y los mecanismos de contrapesos entre ambos poderes a la hora de definir sobre la política comercial. Esta dimensión expresa los márgenes de maniobra y capacidad de supervisión de un poder en relación al otro; así como la estabilidad de las políticas en relación a la cantidad de actores con poder de veto (Tsebelis, 1995), o la probabilidad de generar coaliciones domésticas en torno a decisiones de política comercial externa (Heldt, 2011). Si bien, como veremos en el estudio de los casos empíricos, la PCE tiende a ser potestad del Ejecutivo, el rol del Legislativo puede ampliar o restringir los márgenes de maniobra de aquel así como habilitar canales de acción para actores no estatales. Una instancia donde se manifiestan estas características es el proceso mediante el cual un tratado internacional en materia de comercio exterior es ratificado y puesto en vigor.

Por su parte, **la distribución de competencias en materia de política comercial externa al interior del poder Ejecutivo** resulta relevante en razón de su capacidad para mostrar el peso relativo de los distintos objetivos y prioridades de la política comercial externa⁽²⁾, y el grado de fragmentación institucional existente. Los análisis comparados tradicionales han clasificado a los distintos modelos según quién decide sobre la política comercial. Sin embargo, en el siglo XXI ello resulta insuficiente: la PCE no se define como un área técnica prerrogativa de unos pocos, sino que la expansión de la agenda comercial ha hecho que cada vez más ministerios y agencias de gobierno tengan interés en pujar por cómo se define. De allí que el **“quién decide” se transforma en “quién lidera”** en este proceso y que sea fundamental, luego, analizar cómo se dan los mecanismos de coordinación con las partes interesadas.

2.-Por ejemplo Rodrigues Vieira, al analizar la política comercial externa de Brasil, propone dos modelos de formulación de política comercial externa, uno orientado por objetivos diplomáticos, conducido por las cancillerías, y cuyo efecto es dar la primacía a los objetivos internacionales del país por sobre los nacionales. Y otro, orientado o enfocado en factores económicos, en los cuales es la burocracia económica la que dirige la formulación de la política comercial externa, en razón de objetivos domésticos (Rodrigues Vieira, 2017).



En el análisis empírico tomamos como ministerio o departamento líder de la política comercial externa a aquel que haya sido designado en los marcos constitucionales o legales con la mayor jerarquía para definir sobre las distintas competencias de la política comercial externa: las capacidades de formulación, negociación, implementación de la política comercial externa, y promoción del comercio exterior y de las inversiones. En la literatura es habitual encontrar tres modelos de ministerio o autoridad líder: una agencia dedicada únicamente al comercio exterior, una que combine comercio exterior con industria o bien una que reúna comercio exterior con relaciones internacionales.

Sin embargo, no todos los diseños reúnen bajo el ministerio o autoridad líder todas las competencias, siendo necesario considerar el grado de fragmentación institucional. Dado el proceso de especialización de las políticas públicas, incluida la política comercial externa, se ha dado una tendencia a la división de determinadas áreas de políticas en sub agencias o en agencias paralelas con competencias más determinadas (Verhoest & Bouckaert, 2005). Es menester considerar quién desarrolla dentro del diseño institucional cada una de las competencias identificadas de la PCE y con qué grado de autonomía lo hace respecto del ministerio o agencia líder. Por lo que respecta al grado de concentración de la autoridad principal se proponen tres modelos estilizados que pueden calificarse como de “competencias concentradas”, “bloques modulares” o “competencias dispersas”. En el diseño de “competencias concentradas” un ministerio concentra todas de las competencias sobre la PCE, o tiene la autoridad superior sobre todas estas. En el diseño de “bloques modulares”, si bien hay un ministerio o agencia líder, las competencias en materia de PCE están distribuidas en dos agencias –típicamente Relaciones Internacionales/Industria, Relaciones Internacionales/Comercio, Comercio/Industria. En el diseño de “competencias dispersas” éstas están distribuidas en más de dos ministerios.

La combinación de ambas clasificaciones -quién lidera, y con qué competencias lo hace- permitirá identificar diseños en razón de la combinación de ambas categorías analíticas, generando 9 categorías posibles. De esas 9 en el trabajo empírico se identifican 5(3) .

Cada uno de estos diseños va a articularse con distintos **esquemas de coordinación entre las agencias del estado**. La coordinación es, en buena parte, la contracara de la especialización de la política comercial externa (Peters, 2018). La coordinación es un proceso que tiene como meta generar consensos en torno a una política pública

3.-Véase Tabla 3 en la sección de Regularidades y tendencias compartidas en los diseños institucionales de la política comercial externa

(Kim & Jeong, 2017). Es también definida como un proceso de alinear las unidades para alcanzar un objetivo; su meta es crear coherencia en las políticas, al reducir las superposiciones, lagunas y contradicciones entre éstas (Verhoest & Bouckaert, 2005). La coordinación puede ser formal o informal, o bien, combinar ambos mecanismos a la vez. Las metas varían desde generar una estrategia de gobierno en común, a la mera comunicación de decisiones a otros ministerios, conforme la escala Metcalfe (1994).

La escala de coordinación de políticas de Metcalfe (1994) comprende, de mayor a menor:

9. Elaboración de Estrategia de gobierno común
8. Establecimiento de prioridades centrales
7. Establecimiento de límites en la acción de ministerios
6. Mecanismo de arbitraje entre diferencias de políticas
5. Búsqueda de acuerdos entre ministerios
4. Evitar diferencias entre ministerios
3. Consulta con otros ministerios (feedback)
2. Comunicación con otros ministerios (intercambio de información)
1. Decisión independiente

Una de las tipologías más extendida en la literatura es la de Peters (2003; 2018), quien identifica tres mecanismos de coordinación: **mecanismos de tipo jerárquicos, mecanismos de tipo colaborativo, y mecanismos de tipo de redes**. Estos mecanismos ponen en tensión dos principios, el de eficacia –de mayor a menor- y el de legitimidad –en sentido inverso-, y lo más habitual es que los países combinen distintos tipos de mecanismos en distintas instancias del proceso decisorio (Peters, 2018; Verhoest & Bouckaert, 2005). Los mecanismos de tipo jerárquicos se basan en la autoridad y el poder –por ejemplo, mediante una legislación, el acceso a presupuesto o estructuras de “superministros”-, y tienden a ser los más eficaces en términos de tiempos. Ejemplo son la existencia de agencias centrales dedicadas a la coordinación o supervisión. Los de tipo colaborativo se sostienen en la construcción de un marco de pensamiento o ideas compartido entre los distintos ministerios o agencias involucradas respecto al problema o asunto en cuestión. Ese marco compartido es el resultado de la negociación entre los actores, que pueden surgir en instancias como los consejos asesores o de deliberación. No obstante depende en buena parte de las acciones individuales antes que de las estructuras. Los de tipos de redes presentan un enfoque *bottom-up*, y se basan en las interacciones –mayormente informales- entre los individuos. Alude a los vínculos entre las personas que conforman los procesos decisorios; la existencia, por ejemplo, de una cultura de servicio civil compartida entre los distintos agentes burocráticos que facilite la relación entre éstos, el intercambio de información, de ideas, la identificación de problemas y de soluciones (Lim, 2019; Peters, 2018).

Los mecanismos de coordinación también se dan en la PCE a nivel vertical –entre niveles del Estado-. Esto depende de los diseños constitucionales ya que, conforme la teoría, los regímenes federales en los que las unidades subnacionales tienen una sustancial autonomía sobre la PCE provocan que el gobierno central necesite encontrar mecanismo para gobernar el sistema en su conjunto. También se aplica en contextos de estructuras supranacionales, como el de la Unión Europea, o en menor medida, en el de la Unión Aduanera Sudafricana (SACU) (Peters, 2018).

La última de las dimensiones analíticas dentro de los diseños institucionales de la PCE es la que refiere a la articulación con los sectores productivos y la sociedad civil. La **transparencia y los mecanismos de consulta** que el diseño institucional de la política comercial externa tenga tanto en la formulación, como en la negociación, la implementación y la promoción del comercio exterior y de inversiones. Estos componentes han cobrado relevancia a nivel global en el siglo XXI, especialmente tras la Conferencia Ministerial de Seattle de la OMC, y con el avance de los acuerdos de libre comercio profundos, que motivaron la movilización de la sociedad civil en reclamo de políticas comerciales internacionales más legítimas (Cottier, 2008; Coldicott, 2008). La incorporación de actores privados en el proceso decisorio –con distintos matices– es señalado como un corolario del avance de la globalización y del comercio mundial (Je, 2016).

La transparencia está definida en términos de los flujos de información disponibles para el público. Incluye estadísticas de comercio, documentos de discusión, resúmenes de noticias, publicación de legislaciones y de regulaciones, actualizaciones sobre los avances de negociación, acceso a documentos y estudios de impacto, etc. En Wolfe & Helmer (2007), se toman como indicadores cuestiones como si el gobierno pone a disposición información sobre la PCE y si lo hace en un lenguaje y modalidad que sea entendible para la población.

La participación, por su parte, alude a los modos de interacción entre los *policy-makers* y los actores no gubernamentales (Je, 2016). Se considera por un lado quiénes son esos actores, y por otro, cuál es el alcance del nivel de interacción. Respecto del primer interrogante, Hocking (2004) distingue entre tres modelos principales: el “de club”, el “adaptativo, y el de “*multistakeholders*”. En el primero participan solamente ministerios y agencias vinculadas al comercio exterior. Se trata de un sistema burocrático cerrado. En el segundo, en cambio, se establece algún tipo de vínculo con representantes del sector productivo en el proceso decisorio. El modelo de *multistakeholders* implica, finalmente, la inclusión de otros actores de la sociedad civil (Hocking, 2004). En estos esquemas resulta clave considerar quién decide, quién participa y quién no, y sobre qué criterios; y si los intereses incluidos en el proceso decisorio están de alguna manera balanceados, o no (Wolfe & Helmer, 2007). En cuanto al alcance que estos actores tengan en el proceso decisorio puede distinguirse entre consulta –cuando el gobierno solicita un *feedback* a las partes interesadas⁴–, y participación –cuando esta interacción conduce a un mecanismo de propuestas de políticas– (Je, 2016). Estos mecanismos pueden ser formales o informales, permanente o *ad-hoc*. Según sus objetivos, a su vez, los procesos de consulta pueden ser manipulativos (un intento de una elite de persuadir) y otras veces argumentativos (un proceso social destinado a cambiar la comprensión sobre las causas y efectos) (Checkel, 2001 en Wolfe, 2007). Se trata de considerar si existe o no un dispositivo institucional para movilizar un consenso nacional; si la información relativa a las negociaciones se provee de forma adecuada al público; y si la opinión pública se refleja en la legislación (Lee H.-C. , 2010).

Cabe señalar que la cultura política es un determinante importante en cómo se desarrollan estos vínculos (Hocking, 2004). El modelo de participación no es independiente del grado de organización de los actores privados como actor colectivo y está estrechamente vinculado con la legitimidad de la política comercial externa, especialmente en el campo de las negociaciones comerciales internacionales.

4.-Dado que para obtener un *feedback* el gobierno debe dar información a los ciudadanos consultados, puede considerarse a este mecanismo como una relación de doble vía (Je, 2016).

Notas sobre el diseño metodológico del estudio de casos

El trabajo sigue un diseño metodológico cualitativo de tipo comparado, cuya meta ha sido elaborar un mapeo de los diseños institucionales de política comercial externa a 2019. Para el trabajo se recurrió al análisis de documentos oficiales, el análisis de las plataformas de comunicación de los gobiernos y sus portales web, la observación de estadísticas relativas a comercio e IED, y al análisis de fuentes secundarias -fundamentalmente bibliografía especializada de cada uno de los casos que conforman el estudio-.

La selección de casos priorizó la diversidad de diseños institucionales como criterio muestral. Se identificaron territorios que tuvieran un desempeño destacado en materia de comercio internacional y que presentaran características diferentes sobre las variables a estudiar dentro del diseño institucional⁽⁵⁾. Además se buscó incluir casos con distintos niveles de desarrollo y tipos de representación geográfica. Así, por su ubicación geográfica, dos de los casos son americanos, uno europeo, dos asiáticos, y uno africano; en cuanto a nivel de desarrollo, cuatro son países desarrollados y dos economías emergentes; en el sistema de gobierno, tres son parlamentarios, dos presidenciales y uno con un régimen de coordinación supranacional; en cuanto a la organización territorial, cuatro son federales, uno cuasi-federal y otro unitario. Todos tienen una participación importante sobre los intercambios de bienes y servicios a nivel mundial (Tabla 1).

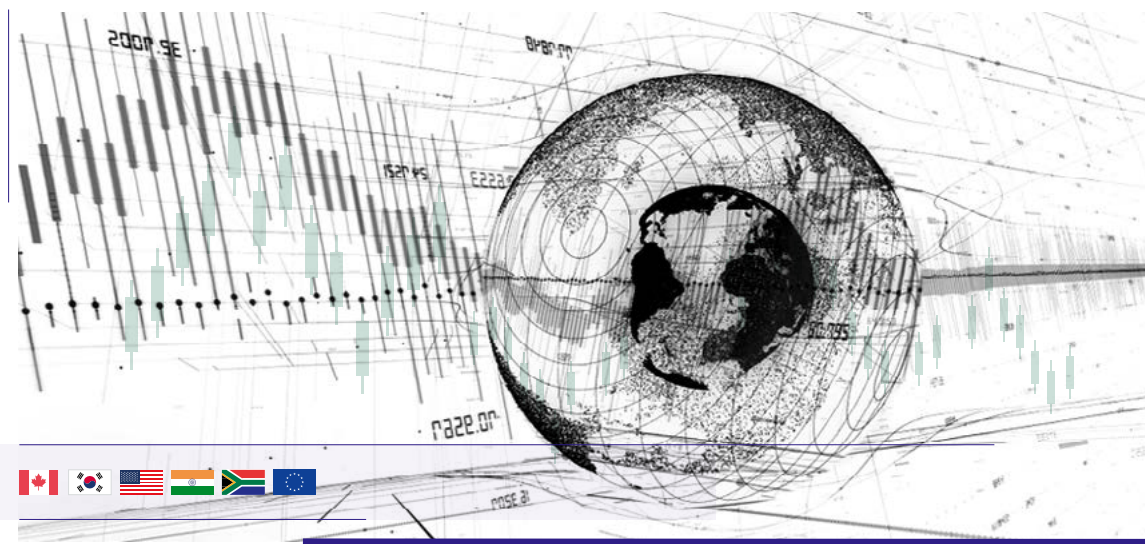
TABLA 1: Desempeño económico y comercial de países seleccionados

	Puesto en el ranking de expo. de Bienes (2018) (a)	Puesto en el ranking de expo. de Servicios (2018) (a)	Comercio Exterior /PBI	Ranking en el Doing Bussiness Report (b)	Cantidad de TCL firmados (c)	Cantidad de TBI en vigor (d)
CANADA	8	10	65,87	22	15	36
COREA	5	9	83	5	15	89
EEUU	3	2	27,09	8	20	39
INDIA	13	4	43,12	77	25	20
SUDAFRICA	25	30	59,77	82	8	13
UNIÓN EUROPEA	2	1	86,48	*	43	*

* Datos a nivel de Estados nacionales
(a) Datos Organización Mundial de Comercio
(b) Datos Banco Mundial

(c) Datos de fuentes nacionales
(d) Datos UNCTAD
Fuente: Elaboración propia

5.- Dado que este reporte forma parte de un conjunto de investigaciones que apuntan hacia el estudio de la institucionalidad de las políticas comerciales latinoamericanas, no se incluyó ningún caso de la región en cuestión. Tampoco se incluyeron casos de economías planificadas.



Canadá es una economía abierta donde las exportaciones e importaciones de bienes y servicios alcanzan el 65,8% del PBI(6). Posee 15 acuerdos de libre comercio y 36 acuerdos de promoción y protección de las Inversiones. El *Department of Foreign Affairs, Trade and Development (DFATD)* es quien detenta la autoridad central sobre la política comercial externa, habiendo Canadá concentrado en un único Ministerio a las funciones de relaciones exteriores y comercio. Dos rasgos adicionales de este caso son la articulación entre la autoridad federal y las provincias; y el modelo de información, consulta y participación con el sector privado y la sociedad civil. Canadá es considerado un caso ejemplar de un proceso transparente y abierto en la política comercial (Wolfe, 2007).

Corea es una república democrática unitaria, con un sistema parlamentario presidencial. Las exportaciones e importaciones de bienes y servicios rondan el 83% del PBI(7). Es el quinto exportador de bienes del mundo, según el ranking de la Organización Mundial de Comercio. Tras una serie de reformas en el año 2013, es el Ministerio de Comercio, Industria y Energía (MOTIE) el que concentra las competencias en materia de política comercial externa y de inversiones. Destaca el procedimiento regulado de negociaciones comerciales internacionales que, incorporando pautas de transparencia y participación, ha buscado dotar de mayor legitimidad al accionar externo del gobierno. También sobresale por el diseño de la agencia de promoción de comercio e inversiones, *Korea Trade-Investment Promotion Agency (KOTRA)*. Corea es miembro de la OMC, ha firmado 15 acuerdos de libre comercio, y 89 tratados bilaterales de inversión (TBI) en vigor.

Estados Unidos (EEUU) es el segundo exportador y primer importador a nivel mundial. El comercio de bienes y servicios ronda el 27% del PBI(8). Tiene 20 acuerdos de libre comercio en vigor y 42 acuerdos de inversiones. El rasgo distintivo de este país en cuanto al proceso de formulación de la política comercial de EEUU es la relación entre el poder Ejecutivo y poder Legislativo. De todos los casos analizados éste es en el que el Congreso tiene la mayor potestad para determinar la política comercial, mientras que el Ejecutivo solo tiene competencias en aquellas cuestiones que le han sido delegadas. Si bien el *Office of the U.S. Trade Representative (USTR)* es la figura central de la política comercial externa, el proceso decisorio es descentralizado. De allí que la coordinación inter e intra agencias sea un aspecto clave a analizar.

6.- Año 2018, datos del Banco Mundial.

7.- Año 2018, datos del Banco Mundial.

8.- Año 2018, datos del Banco Mundial.

India es un país en desarrollo, poco estudiado en la literatura de estudios comparados de política comercial externa. Tiene un sistema de gobierno de tipo parlamentario y una organización territorial de tipo federal, donde las provincias son, por ejemplo, las que tienen las competencias sobre la agricultura –lo que obliga al Poder Ejecutivo central a desarrollar mecanismos de coordinación. Su desempeño en el comercio mundial se ha expandido en el siglo XXI, con una tasa de crecimiento anual de 5% entre 2010 y 2018, llegando a ser el 13° exportador de bienes y 4° exportador de servicios a nivel mundial(9)-. El comercio de bienes y servicios sobre PBI fue de 43,1% en 2018. El Ministerio de Comercio e Industria (MOCI) concentra la formulación, aplicación y supervisión de la política comercial externa y de las negociaciones comerciales internacionales. Dentro de este esquema tiene, no obstante, múltiples mecanismos de coordinación interministeriales y, varios mecanismos de participación y consulta con los distintos sectores económicos privados.

Sudáfrica es el otro caso de país en desarrollo contemplado en el estudio. Este país reformuló su política comercial externa tras el *apartheid*, con tres elementos salientes: la planificación como mecanismo ordenador de las políticas gubernamentales; la centralidad del Departamento de Comercio e Industria (DTI) en la formulación de la política comercial externa; y, la participación formal y vinculante con las partes interesadas y la sociedad civil, mediante el *National Economic Development and Labour Council (NEDLAC)*. Posteriormente se agregó un cuarto elemento como condicionante clave de la política comercial externa: su pertenencia a la *Southern African Custom Union (SACU)*. El comercio exterior ha tenido un peso cada vez más importante, alcanzando el 72,8% del PBI en 2008, y ubicándose en 59,7% diez años después. A nivel mundial, ocupa el 25° lugar en el ranking de exportadores de bienes.

El último caso no es un país sino una unión económica, la **Unión Europea**, que en tanto posee una política comercial externa común, tiene un diseño institucional para llevarla a cabo. Se trata del segundo exportador de bienes y primer exportador de servicios a nivel mundial. A nivel agregado el comercio exterior es el 86,4% del PBI regional. La Política Comercial Común tiene un largo recorrido, desde sus comienzos en el Tratado de Roma, hasta su última ampliación en el Tratado de Lisboa (2009). Del caso europeo resulta relevante la coordinación entre los tres poderes con injerencia en la política comercial externa: la Comisión Europea, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo; y entre estos tres y los gobiernos nacionales.

9.- Datos Organización Mundial de Comercio, excluyendo el comercio intra UE.

REGULARIDADES Y TENDENCIAS COMPARTIDAS EN LOS DISEÑOS INSTITUCIONALES DE POLÍTICA COMERCIAL EXTERNA

El panorama internacional de los diseños institucionales de la política comercial externa nos permite identificar modelos diferentes y una serie de tendencias compartidas a través de éstos.

En cuanto al primero de los ejes, la **relación entre poder Ejecutivo y Legislativo**, el determinante del tipo de vínculo es el sistema de gobierno. Conforme la teoría, la relación Ejecutivo-Legislativo está condicionada por el diseño constitucional de cada país. Sin embargo, la distinción entre sistemas parlamentarios y presidencialistas no aparenta ser *per se* relevante, sino que lo más significativo en los diseños institucionales es la explicitación de competencias entre poderes en materia de comercio exterior y de negociaciones comerciales internacionales en la letra de la Constitución –o legislación equivalente- de cada uno. **En términos generales, el Poder Legislativo tiende a tener un rol secundario sobre la política comercial, con excepción del caso norteamericano.** No obstante, en todos los casos hay un comité específico dentro del Congreso o Parlamento que se ocupa de la política comercial externa, y el Poder Legislativo desarrolla un rol cada vez más activo en el proceso de formulación e implementación de la misma.

En la mayoría de los casos los diseños constitucionales le dan al poder Legislativo la potestad de establecer las normas generales relativas al comercio exterior, intervenir en el proceso de ratificación de los acuerdos internacionales y sancionar leyes que permitan la implementación de dichos compromisos. Además suele tener una función de supervisión del poder Ejecutivo, la cual ejerce a través de audiencias en los comités específicos, y mediante el control de los reportes que el Ejecutivo remita al Legislativo, cuando así lo establecieran las normas que le otorgan las competencias al mismo. La principal diferencia en los seis casos estudiados es si el inicio de una negociación comercial internacional requiere o no una autorización por parte del Poder Legislativo (Tabla 2).

Debe señalarse que, sobre esta base, **el desarrollo de las negociaciones de acuerdos de libre comercio del siglo XXI ha tendido a modificar el peso de los Legislativos:** dado el contenido cada vez más profundo de estos acuerdos, la intervención de éstos *ex post* ya no resulta apropiada, y en casos como Canadá, la UE, Corea, y EEUU se observa una modificación de los cuadros normativos para que el Parlamento sea consultado antes y durante el proceso de negociaciones comerciales internacionales. Se han sancionado leyes que regulan el procedimiento de negociaciones y de ratificación(10), estableciendo obligaciones de transparencia y de consulta del Ejecutivo respecto del Legislativo –y de la sociedad civil. En algunos casos se incluyó la realización y publicación de estudios de impacto *pre* y *post* negociaciones como parte del proceso.

Además, a través del trabajo de audiencias y consultas con la ciudadanía y partes interesadas, el Parlamento se ha convertido en un mecanismo de transparencia y de participación para actores no estatales, dentro del proceso de la política comercial. Se destaca como tendencia la jerarquización de los temas comerciales en la agenda política y electoral. Como puede verse en algunos de los casos empíricos, la capacidad de éxito del Legislativo en el desarrollo de estas tareas –especialmente en las de control– depende, en parte, del acceso a información que tenga, y de las capacidades técnicas (unidades de investigación, o semejante) que le brinden apoyo.

10.- En Sudáfrica la regulación ha cubierto el proceso de ratificación pero no el de negociaciones.

TABLA 2: Competencias del Poder Legislativo en materia de Política Comercial Externa

	Formula leyes sobre comercio exterior	Mecanismos de control o supervisión del Poder Ejecutivo	Mecanismo Consulta Sociedad Civil	Competencias sobre la decisión de iniciar NCI	Control sobre el proceso de NCI	Ratificación de Acuerdos Comerciales
CANADA	SI	SI	SI	NO	SI	SI
ESTADOS UNIDOS	SI	SI	SI	SI	SI	SI
COREA	SI	SI	SI	NO	SI	SI
INDIA	SI	SI	SI	NO	NO	SI
SUDÁFRICA	SI	SI	SI	NO	NO	SI
UNIÓN EUROPEA	SI	SI	SI	SI	SI	SI

FUENTE: Elaboración propia

La segunda dimensión analítica remite a los **arreglos institucionales de política comercial externa al interior del poder Ejecutivo**. Sobre la combinación de las variables de agencia líder de la PCE y fragmentación de competencias identificamos cinco modelos (Tabla 3).

Los países que tienen un modelo de autoridad sobre la política comercial externa asociado a Comercio e Industria tienden a presentar una mayor concentración de las competencias. Tanto en el caso del Ministerio de Comercio e Industria de India, como en el Ministerio de Comercio Industria y Energía de Corea, la autoridad principal concentra las funciones de formulación, negociación, implementación y promoción. En el caso de Sudáfrica esto es formalmente así, pero en el desarrollo de las funciones si bien el *Department of Trade and Industry* aparece como la autoridad principal, la implementación está a cargo de una agencia que tiene doble pertenencia al dicho Departamento y al Departamento de Desarrollo Económico, y requiere de la aprobación del Departamento de Finanzas; y, en materia de promoción del comercio hay una multiplicidad de agencias interviniendo, desdibujándose el rol de autoridad del *Department of Trade and Industry*.

TABLA 3: Diseños Institucionales de Política Comercial Externa según radicación de autoridad principal y fragmentación de competencias.

	AGENCIA INDEPENDIENTE	COMERCIO E INDUSTRIA	COMERCIO Y RELACIONES EXTERIORES
CONCENTRADO	-	Corea, India, Sudáfrica (formal)	-
MODULAR	Unión Europea	-	-
DISPERSO	EEUU	Sudáfrica (real)	Canadá

FUENTE: Elaboración propia

En el caso de Canadá, donde la autoridad sobre el comercio exterior es el Ministerio de Relaciones Exteriores, las competencias se dispersan. Mientras que éste lidera la formulación y coordina las negociaciones comerciales internacionales, en la implementación de la PCE la autoridad se reparte entre el Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio de Hacienda; y, en cuanto a la promoción de comercio y de IED el Ministerio de Relaciones Exteriores comparte competencias específicas con el Ministerio de Innovación, Ciencia y Desarrollo Económico.

EEUU también tiene un patrón disperso, aunque en este caso hay una entidad independiente (solo comercio) para la política comercial externa. Como ya mencionamos, en EEUU la agencia principal es el USTR. Este se define como el jefe de las negociaciones internacionales y el líder del proceso de coordinación inter-agencias. La implementación de la PCE está distribuida entre el Departamento de Comercio y el Departamento de Agricultura. La promoción de comercio e inversiones está dispersa entre múltiples agencias federales.

En el caso Europeo la autoridad en materia de política comercial es también en una agencia independiente de otros roles, pero en todas las competencias la capacidad de decisión está mediada por la relación con el Consejo Europeo. Así es la Dirección General de la Comisión Europea la que tiene la autoridad ejecutiva central en materia de la PCE, pero en el desarrollo de estas funciones las decisiones las toma junto con el Consejo Europeo, y a veces con el Consejo y Parlamento.

De los 6 casos analizados, se aprecia que **tanto la formulación de la PCE como el desarrollo de las negociaciones comerciales internacionales suelen ser las dos competencias que conservan el ministerio o departamento que ejerza la principal autoridad de la PCE**. Dichas competencias serían la “esencia” de la autoridad en materia de política comercial externa, dentro de los distintos diseños institucionales.

Para la formulación de la política comercial externa una práctica recurrente ha sido la utilización de **planificaciones anuales**, bianuales o quinquenales como instrumento de política pública. Cuando existe algún tipo de plan o estrategia de políticas a nivel nacional, el plan de la política comercial externa es la operacionalización específica de dichos lineamientos a esta área particular. Estas planificaciones sirven no solo para establecer los ejes centrales en cada aspecto de la política en cuestión, sino que también son utilizados como criterio de autoridad a la hora de la coordinación entre agencias.

En cuanto al **desarrollo de las negociaciones comerciales internacionales**, se trata de una competencia prioritaria de la autoridad principal pero no excluyente, en tanto que –como mencionamos– los temas permean a más de un ministerio. Dentro del diseño institucional, la autoridad central que tiene competencias sobre las negociaciones internacionales suele presentarse como el representante en el accionar externo, pero también como el responsable de la coordinación de los otros ministerios y agencias involucrados. Así, **en el juego de doble nivel de las negociaciones comerciales internacionales, el negociador principal lejos de ser un actor racional unificado, es el coordinador de un proceso de consultas –y a veces disputas– entre múltiples agencias**. El reconocimiento entre las agencias de cuál es aquella que tiene la autoridad para el desarrollo de las negociaciones comerciales internacionales es señalado en los casos estudiados como un factor de éxito.

Al interior de la agencia principal responsable de las negociaciones comerciales internacionales suele distinguirse dos entidades subordinadas, una dedicada a las negociaciones preferenciales –regionales y bilaterales, organizadas a su vez por área geográfica- y otra con competencias específicas sobre las negociaciones y funcionamiento regular de la Organización Mundial de Comercio. La generación de información y estudios para el desarrollo de las negociaciones comerciales internacionales es reportado como estratégico en los documentos oficiales de cada país, pero no siempre estas competencias están en la misma área de las negociaciones comerciales internacionales; cuando ello no sucede, el aprovechamiento de estos recursos para las negociaciones comerciales internacionales parece ser menor. En Canadá dentro de la estructura del Departamento de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo, hay una agencia específica de investigaciones, pero en realidad la tarea termina siendo desarrollada a tiempo parcial por los propios funcionarios que están en las negociaciones y por investigadores contratados. En EEUU el área de investigaciones no está en el USTR sino en el Departamento de Comercio. En Sudáfrica y en Corea los *think tanks* externos tienen un rol muy importante en la generación de conocimiento para las negociaciones internacionales.

En cuanto a la discrecionalidad o grado de autonomía para el desarrollo de las negociaciones debe notarse que si bien en todos los casos las negociaciones son una prerrogativa del Ejecutivo, **a partir de la tendencia a generar legislación sobre el proceso de negociaciones se establecen condiciones que este Poder debe cumplir en términos de transparencia, consulta y participación de otras partes interesadas –estatales y no estatales-**. Un ejemplo es la obligación de realizar estudios de impacto que se incorporó en los casos de Canadá, Corea, EEUU, y Unión Europea.

Por último, cabe señalar que el desarrollo de la agenda externa, mediante negociaciones multilaterales o preferenciales, es identificado como un catalizador de cambios en los diseños institucionales.

En cuanto a la **implementación de la PCE**, observamos que en los casos de “ministerio de comercio e industria” ésta recae sobre la misma autoridad principal. En los otros diseños se distribuye a otras áreas, habitualmente económica. En éstos -EEUU, Canadá-, la autoridad principal en materia de PCE –que desarrolla las negociaciones internacionales- ejerce un rol de supervisión en cuanto a que las normas guarden conformidad con los compromisos internacionales.

En la implementación de la PCE la definición específica es quien desarrolla la **autoridad aduanera**, cuánta discrecionalidad dispone ésta, y cómo se articulan las decisiones con otras agencias del estado y con la sociedad civil. Una de las diferencias entre los casos estudiados es si los países tienen, para monitorear la implementación de la PCE, mecanismos de consulta, y si éstos son intergubernamentales o incluyen a los distintos sectores productivos. En segundo término si contemplan algún órgano de apelación o mecanismo de solución de controversia específico para las decisiones de la aduana, o ello depende del sistema de justicia general.

En cuanto a los mecanismos de defensa responsables de las **políticas de anti-dumping, salvaguardas y otras medidas correctivas**, en todos los casos las investigaciones son realizadas por órganos de carácter independiente –conforme las normas de la OMC.

La **promoción del comercio** tiende a presentarse como una capacidad dispersa entre una multiplicidad de agencias, e incluso entre el nivel nacional y el subnacional. En los diseños institucionales de competencias concentradas, la autoridad principal ejerce un rol de coordinación entre dichas unidades, y suele haber una sub-agencia a cargo de la tarea. No obstante se observa una tendencia a la especialización y fragmentación. El enfoque organizativo que prima es el de sectores productivos (alimentos, automotriz, minerales, etc.) –por oposición a sectores poblacionales (PyMES, Mujeres, Minorías)-. Así se da lugar a oficinas específicas dedicadas a la promoción del comercio exterior de un sector particular, hacia un mercado particular, o de determinados actores sociales. En ello distintos ministerios –por ejemplo, Agricultura e Industria- tienen sus propias áreas de promoción de exportaciones; así como también la tienen los estados subnacionales –ej. promoción de las exportaciones de un territorio en particular. En todos los casos se presentan como líneas de acción mecanismos de consultoría y de promoción en mercados externos (misiones comerciales); y con servicios de crédito y de seguros para las exportaciones, los cuales suelen estar a cargo de otra agencia. La presencia de oficinas de promoción de comercio exterior en el extranjero es considerado el acervo más valioso dentro de los diseños institucionales de promoción. Las mismas suelen ser parte de las embajadas, y requerir cierto tipo de articulación con el Ministerio de Relaciones Exteriores cuando éste no es el responsable de la PCE. Por su parte, suele ser una práctica extendida la consulta con los sectores privados en el desarrollo de las tareas de promoción de las exportaciones. Se identifican así consejos asesores o comités sectoriales cuya meta es la consulta y coordinación de acciones para la promoción de exportaciones de determinado sector productivo (Tabla 4).

TABLA 4: Las características institucionales de la promoción de las exportaciones

	Agencia responsable de la promoción de exportaciones	Grado de Fragmentación de esta competencia	Identificación de otra agencia con competencias sobre promoción de exportaciones	Enfoque en sectores productivos específicos	Enfoque en sectores poblacionales específicos
CANADÁ	Department of Foreign Affairs, Trade and Development	Concentrada	Innovation, Science and Economic Development Canada	SI	SI
ESTADOS UNIDOS	Departamento de Comercio	Dispersa	Varias	SI	SI
COREA	KOTRA (dentro de MOTIE)	Concentrada	–	SI	NO
INDIA	India Trade Promotion Organization	Concentrada	Consejos de Promociones de Exportaciones	SI	NO
SUDÁFRICA	Trade and Investment South Africa	Dispersa	Varias + agencias de promoción provinciales	SI	SI
UNIÓN EUROPEA	Comisión Europea	Dispersa	Competencia que se desarrolla a nivel de los Estados miembros	–	–

FUENTE: Elaboración propia

En contraste a la dispersión en materia de promoción de exportaciones, la **promoción de inversiones**, en cambio, suele estar a cargo de una única agencia de carácter independiente, o vinculada al Departamento/Ministerio de Industria o Economía –pero no necesariamente al de Comercio-. En los casos analizados se trata de agencias que dependen del ministerio de economía, y que sólo en los casos de India y de EEUU reviste un carácter de alianza público-privada en su junta de dirección (Tabla 5). En el caso de la Unión Europea, si bien a partir del Tratado de Lisboa la IED es competencia comunitaria, la promoción de la IED es una política que corresponde a los Estados nacionales, no existiendo una agencia europea de promoción estrictamente comparable con las otras cinco. El *European Investment Advisory Hub* actúa como un portal para el acceso a los servicios de las agencias nacionales de promoción de inversiones y brinda algunos servicios de consultoría.

TABLA 5: Las características institucionales de las agencias de promoción de inversiones

	Agencia de Promoción de Inversiones	Tipo de Organización	Tipo de Dirección	Foco	Promoción	Facilitación	After-Care
CANADÁ	Invest in Canada	Dependiente de Queen 's Privy Council	Público	SI	SI	SI	NO
COREA	Invest Korea (Kotra)	Dependiente de Ministry of Trade Industry & Energy	Público	SI	SI	SI	SI
ESTADOS UNIDOS	SelectUSA	Dependiente de Departamento de Comercio	Público - Privada (Investment Advisory Council)	NO	SI	SI	NO
INDIA	Invest India	Dependiente del Departamento de Promoción Industrial y Comercio Interno del MOCI	Público - Privada	SI	SI	SI	NO
SUDÁFRICA	InvestSA	Dependiente de Department of Trade and Industry	Público	SI	SI	SI	SI
UNIÓN EUROPEA	European Investment Advisory Hub	Dependiente de Grupo de Banco Europeo de Inversiones y la Comisión Europea	Público	NO	NO	SI	SI

FUENTE: Elaboración propia

Los estados subnacionales suelen tener también agencias de promoción de inversiones, que van a pujar por la radicación de la IED en dicho territorio específico al interior del país.

En algunos casos se identifica una focalización de las políticas de IED hacia cierto tipo de actividades económicas pero otros mantienen un enfoque general o bien una selección de sectores tan amplia que equivale a ello. En cuanto a las líneas de acción identificamos tres grupos de acciones: promoción de la IED, en la que se incluyen “actividades destinadas a mejorar la percepción del país como destino de

la atracción de IED” y “actividades que pretenden identificar y acercarse a los potenciales inversores” (Volpe Martincus & Sztajerowska, 2019, pág. 53); facilitación de la IED, que implica “la asistencia a inversores para analizar las oportunidades de negocio, obtener permisos para establecer sus empresas en el país receptor, difundir información relacionada con incentivos disponibles y brindar apoyo para acceder a esos incentivos” (Volpe Martincus & Sztajerowska, 2019, pág. 54); y los *after-care services*, o servicios de apoyo post-inversión, que son los servicios para las empresas ya establecidas, en los que se incluyen la asistencia en la contratación de recursos y servicios, los foros consultivos y encuestas de entorno de negocios, y la creación de alguna figura o representante para lidiar con eventuales conflictos con el gobierno –*Ombudsman*. Por su parte, de forma reciente se han incorporado –o fortalecido– en las políticas relativas a la inversión las capacidades institucionales relativas a los controles sobre la IED asociados a la seguridad nacional.

La política de apoyo a la emisión de IED es una práctica secundaria *vis a vis* la atracción de IED entre los seis casos analizados. Desarrollan políticas activas en esta línea de acción Canadá y Corea.

La tercera dimensión del estudio corresponde a la **coordinación intergubernamental**. De acuerdo a la investigación realizada, además del área de ministerio o departamento de comercio, suelen verse involucrados en el proceso decisorio relativo a la política comercial externa las distintas versiones de agricultura, relaciones exteriores, hacienda, salud, ambiente, recursos minerales o energéticos, innovación y ciencia. En todos los casos analizados existen mecanismos formales para la coordinación de políticas en materia comercial (Tabla 6). La mayoría de éstos para la decisión política combinan entre una modalidad jerárquica, donde hay un actor o mecanismo que puede ejercer autoridad sobre la cuestión en disputa –Primer Ministro, Jefe de Comité Interministerial, etc.; y una modalidad colaborativa, donde los distintos ministerios intercambian, compiten y cooperan por las definiciones de las distintas cuestiones de la política comercial externa; en tanto que, en la mayoría de los casos, se apoyan en mecanismos de coordinación de red para la parte técnica, de menor jerarquía. Además, en algunos casos, hay mecanismos informales de consulta que se dan en paralelo a los ya institucionalizados.

TABLA 6: Mecanismos de coordinación intergubernamental para la política comercial externa

PAÍS	Mecanismo de coordinación principal	¿Es un mecanismo específico para política comercial externa?
CANADÁ	Gabinete de Ministros	NO
COREA	Consejo de Estado - International Economic Ministers ' Council	SÍ
ESTADOS UNIDOS	Mecanismo Interagencias de Política Comercial	SÍ
INDIA	Gabinete de Ministros - Cabinet Committee on Economic Affairs (CCEA)	SÍ
SUDÁFRICA	Sistemas de Clusters	SÍ
UNIÓN EUROPEA	Varios mecanismos: Foreign Affairs Council of Trade (FAC Trade) -Trade Policy Committee - Colegio de Comisarios	SÍ

FUENTE: Elaboración propia



El esquema más recurrente entre los casos analizados es el de un Comité Interministerial de Comercio Internacional institucionalizado, que reporta al Gabinete, y que se nutre de equipos de trabajo técnico de nivel sub-ministerial. De la mano de la tendencia a la especialización y fragmentación de la PCE se observa además la incorporación de comités interministeriales focalizados, de menor rango jerárquico, que tienen origen en una estructura jerárquica que deriva del ordenamiento jurídico pero que funcionan con una lógica de red. En la escala de Metcalfe (1994), las acciones de coordinación identificadas comprenden la búsqueda de acuerdos entre ministerios, la resolución de diferencias entre los mismos, el *feed-back* inter-agencias, y el intercambio de información respecto de determinada política.

La **coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, y supranacionales** (cuando corresponda), se da sólo en aquellos casos en los que hay un condicionante de tipo constitucional de carácter vinculante que obliga al Poder Ejecutivo a hacerlo. En el caso de los subnacionales sus mecanismos suelen ser considerados menos efectivos que los de la coordinación interministerial e, incluso, que los de participación de sociedad civil. El C-Trade de Canadá es el procedimiento más consolidado en este eje, siendo un factor determinante la capacidad –acceso a información y análisis– de los gobiernos provinciales para convertirse en interlocutores en el proceso de toma de decisión de la política comercial eterna. De hecho, la ausencia de estas capacidades ha sido un obstáculo a superar en la consolidación de los mecanismos de coordinación con agencias subnacionales, por ejemplo en la historia del diseño institucional de la política comercial de la India. A nivel supranacional la coordinación se apoya en elementos jerárquicos, tanto en la SACU como en la UE.

En cuanto a la **articulación con la sociedad civil y partes interesadas** se sigue un patrón que mueve a la política comercial de un esquema de “club”, a uno “adaptativo”, donde intervienen con creciente relevancia los sectores privados-, y finalmente a uno de “múltiples partes interesadas” donde hay canales formales para que tanto sector productivo como organizaciones de la sociedad civil tengan una instancia de interacción. Los gobiernos realizan estos mecanismos de consulta tanto para recabar información que resulta necesaria para la formulación y gestión de la PCE, como por una preocupación por la legitimidad y por el cumplimiento de criterios democráticos del proceso de formulación (Lim, 2019).

En los casos en los que los procesos de negociaciones internacionales han sido regulados por una ley en los años recientes se observa un incremento en la transparen-

cia. Se dispone para la ciudadanía información sobre datos estadísticos, documentos de negociación, reportes de avances, y estudios de impacto. Antes de la ratificación se hacen públicos los tratados y se realizan consultas con las partes interesadas. Los recursos digitales se convirtieron en instrumentos de uso frecuente en la generación de mejores estrategias de comunicación en materia de política comercial externa. En el caso de EEUU se incorporó al diseño institucional una oficina responsable de la transparencia de la política comercial externa.

En los casos analizados, se observa una tendencia hacia la adopción de mecanismos de participación formales de tipo de múltiples partes interesadas para las negociaciones comerciales internacionales y, en menor medida, para la formulación de los lineamientos de los grandes ejes de la PCE. También se identificaron mecanismos (comités, consejos asesores) para la gestión de la implementación de los compromisos internacionales, así como para la administración aduanera, y la promoción de comercio. En algunos casos estos comités o consejos son sectoriales, y en otros, de espectro más amplio. La autoridad principal en materia de comercio exterior suele ser la responsable de convocar a estos mecanismos de participación, pero no la única, puesto que distintas agencias pueden tener cada una sus instancias de articulación con las partes interesadas; al igual que el Parlamento, el cual, tal como hemos señalado, también tiene un rol en la vinculación entre el Estado y la sociedad civil y sectores productivos (Tabla 7).

TABLA 7: Mecanismos de participación de los actores no gubernamentales

	Tipo de mecanismo	Formal o Informal	Centralizado o Múltiple	Permanente o ad-hoc	Instancias de participación			
					Formulación	Negociaciones	Implementación	Promoción
CANADÁ	Multistakeholder	Formal	Múltiples	Ad-hoc	SÍ	SÍ	SÍ	NO
ESTADOS UNIDOS	Multistakeholder	Formal	Centralizado	Permanente	NO	SÍ	SÍ	NO
COREA	Multistakeholder	Formal	Múltiples	Permanente	NO	SÍ	SÍ	SÍ
INDIA	Adaptativo	Ambos	Múltiples	Permanente	NO	SÍ	NO	SÍ
SUDÁFRICA	Multistakeholder	Formal	Múltiples	Permanente	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
UNIÓN EUROPEA	Multistakeholder	Formal	Múltiples	Ambos	SÍ	SÍ	SÍ	*

FUENTE: Elaboración propia



Canada

La distribución de las competencias sobre la política comercial externa

Canadá es una democracia parlamentaria; una adaptación del modelo de Westminster de monarquía constitucional. El sistema de gobierno se compone por el Primer Ministro, el Gabinete, el Parlamento Bicameral, y la Monarquía, representada en Canadá por el Gobernador General (Wolfe, 2007). El Gabinete, el Parlamento y la Administración Pública conforman una red de conexiones que sustenta la política comercial canadiense (Ciuriak, 2004).

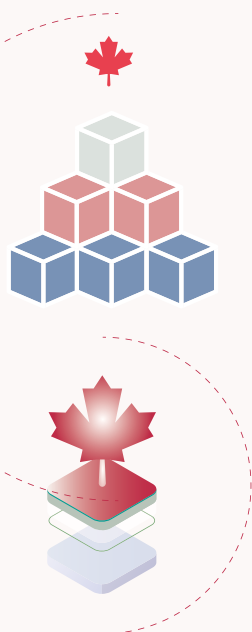
La Constitución de 1867 otorga al **Parlamento Federal** competencias para decidir sobre la legislación del comercio exterior. El desarrollo de la estrategia de política comercial y de las negociaciones comerciales internacionales es, en cambio, potestad del Poder Ejecutivo.

La **ratificación de los acuerdos comerciales**, es un proceso en el que intervienen el Gabinete y el Parlamento. Al concluir un tratado, el Ministerio de Asuntos Globales presenta todos los instrumentos legales a la Cámara baja, para su consideración y discusión por un período de 21 días. En Canadá los tratados internacionales no se aplican de manera directa, sino que el Legislativo tiene que disponer una serie de legislaciones para su implementación. La compilación de todas las enmiendas a la legislación vigente y la aprobación de nuevas leyes es lo que eventualmente constituye la implementación del tratado (Canadá, 2017). Esta legislación debe aprobarse, y recibir "asiento real", antes de que el Ejecutivo ratifique el tratado a través de un "*Instrument of Ratification or Accession*" (Barnett, 2012). Cabe señalar que el Ejecutivo no necesita de un permiso del Legislativo para iniciar negociaciones con otro país. No obstante, ello no significa que no tiene incidencia. La Cámara Baja suele ser utilizada por la oposición para cuestionar al gobierno, incluido en ello el Departamento de Asuntos Globales, Comercio y Desarrollo - *Department of Foreign Affairs, Trade and Development*- (Wolfe, 2007). El gobierno ocasionalmente también consulta al Parlamento durante el período de negociaciones.

El Poder Legislativo incide en el diseño institucional de la política comercial externa además mediante su participación en la **difusión de información**, en los **mecanismos de consulta**, y en el desarrollo de un **ejercicio de control** – *accountability*- respecto del Ejecutivo. El Parlamento participa en el proceso de la política comercial a través de las investigaciones que lleva adelante en sus comités, y a pedido del Ejecutivo, así como en los debates sobre legislación asociada al comercio. Interviene, además, a través de legislaciones que solicitan al Ejecutivo que envíe reportes a las cámaras⁽¹¹⁾.

11.- En cuestiones específicas como la Ley de Permisos de Exportación e Importación (EIPA) el Ministerio de Asuntos Mundiales informa anualmente al Parlamento sobre su administración.

En la Cámara Baja (*House of Commons*), en el *Standing Committee on International Trade*, se desarrollan estudios y reportes sobre asuntos de la política comercial, en el que tienen participación distintas partes interesadas, siendo un mecanismo adicional de democratización de la política comercial. Como resultado de estos procesos la Cámara hace recomendaciones al Ejecutivo, al cual le solicita además una respuesta a su reporte(12). Por su parte, el *Standing Senate Committee on Foreign Affairs* se ha involucrado ocasionalmente en cuestiones de política comercial, como por ejemplo en el abordaje de la legislación de acuerdos de comercio como el EEUU-Canadá, la OMC, o el acuerdo de libre comercio Canadá Israel y Canadá-Chile (Ciuriak, 2004). No obstante, en la literatura se señala que la participación del Senado sobre la política comercial es más bien débil (MacKnight, 2012).



La autoridad principal en materia de política comercial externa y los arreglos institucionales en el Poder Ejecutivo

La autoridad principal en materia de política comercial es el **Department of Foreign Affairs, Trade and Development** (DFATD), también conocido como *Global Affairs Canadá*. El Departamento conduce las negociaciones internacionales, coordina las relaciones económicas internacionales de Canadá, e impulsa la expansión del comercio internacional del país. De manera más específica: compete a este Departamento asistir a los exportadores y promover las ventas de Canadá en el exterior; mejorar el acceso a mercados extranjeros a través de las negociaciones comerciales; fomentar las relaciones comerciales con otros países, y contribuir a mejorar las condiciones del sistema mundial del comercio(13).

El *Department of Foreign Affairs, Trade and Development* está dirigido por el Ministro de Asuntos Exteriores, y está estructurado en tres áreas específicas, con el **Ministro de Comercio Internacional y Diversificación**, el cual asiste al Ministro de Asuntos Exteriores en las cuestiones comerciales; con el Ministro de Desarrollo Internacional, cuyas competencias son el desarrollo internacional, la reducción de la pobreza y la ayuda humanitaria; y con el Ministro de Turismo (Canadá, 2019).

Las prioridades básicas de la política comercial se formulan en un instrumento de planificación anual, a nivel departamental. Este, a su vez, sirve de referencia para la evaluación de resultados. En el Plan se establecen las metas de gestión y los lineamientos generales para el desarrollo de la política comercial externa, dentro del marco de las relaciones exteriores de Canadá. El último plan detalla por ejemplo “1) diversificar el comercio internacional y la inversión extranjera directa con miras a generar más oportunidades económicas; y 2) aplicar un enfoque inclusivo al comercio, centrado en la inclusión de la transparencia, los derechos laborales, el medio ambiente, las pymes, las cuestiones de género y las poblaciones autóctonas en los acuerdos de comercio e inversión, para velar por una distribución más amplia de los beneficios del comercio” (Organización Mundial de Comercio, 2019).

12.- De conformidad a la *Standing Order* 109.

13.- Department of Foreign Affairs, Trade and Development Act, S.C. 2013, c.33, s.174.



Negociaciones

Las negociaciones comerciales están a cargo del *Department of Foreign Affairs, Trade and Development*. En particular es el Ministerio de Comercio Internacional, la figura central dentro del entramado institucional responsable de las negociaciones. **Los objetivos de política comercial y de relaciones internacionales se combinan en la acción externa de Canadá.** Dentro de la estructura ministerio se identifica una división específica para las negociaciones, *Trade Negotiations Division*(14) , y subdivisiones en algunas áreas geográficas estratégicas. En el desarrollo de las negociaciones, sin embargo, también otros departamentos y agencias gubernamentales participan, y el rol final del *Department of Foreign Affairs, Trade and Development* es el de coordinar y supervisar el accionar. Habitualmente participan en el proceso negociaciones agencias del *Innovation, Science and Economic Development Canada* (ISED), el Departamento de Finanzas, el de Ministerio de Industria –mediante el Trade Policy Directorate-, el Ministerio de Agricultura, y el *Trade Policy and Negotiations*, del *Department of Canadian Heritage's Trade and Investment Branch*, pudiendo variar la combinación según las cuestiones involucradas en las negociaciones.

En el caso de los acuerdos de libre comercio preferenciales, el proceso inicia cuando el Gabinete aprueba el mandato para la negociación. Se nombra una Comisión para cada negociación específica, “*Free Trade Commission*”, conformada por representantes de nivel ministerial para cada parte (Canadá, 2017). Todas las iniciativas de este tipo son acompañadas por la elaboración de un **estudio de impacto integral** que es coordinado por el DFATD y que incluye consideraciones respecto de los efectos económicos, los impactos ambientales de esos efectos económicos y las opciones de mitigación de impactos, en razón de los lineamientos establecidos en el *Government's Framework for Conducting Environmental Assessments of Trade Negotiations* (Global Affairs Canada, 2013). A partir de este estudio muchas agencias y partes interesadas comienzan a verse involucradas en el proceso.

Existe una unidad de investigación a que da apoyo al proceso de negociaciones –y al resto de la política comercial-, dentro del DFATD. En particular, en el Departamento de Comercio Internacional, la investigación y análisis para la política comercial es realizada en parte por los mismos funcionarios cuando su tiempo se los permite, en parte por investigadores contratados, y también por una unidad de investigación especializada: *Trade and Economic Analysis Division*. Ésta desarrolla cuatro tipo de ac-

14.- Este es también la agencia a cargo de articular los mecanismos de consulta

tividades: análisis de las tendencias económicas y comerciales; análisis económico de asuntos de política comercial; modelización de iniciativas comerciales; análisis económico para el apoyo de la posición de Canadá en disputas comerciales (Ciuriak, 2004).

Los funcionarios del Ministerio que participan en estas instancias son una **burocracia profesionalizada**. *La Canadian Foreign Service Institute* (CFSI) es la institución que se ocupa de la formación y entrenamiento constante de los mismos.

El *Department of Foreign Affairs, Trade and Development* realiza de manera bianual una **evaluación** del cumplimiento de sus metas, y reporta públicamente el uso de recursos tanto en la función de negociaciones como en la de promoción.⁽¹⁵⁾

Implementación

La implementación de los procedimientos aduaneros resultantes de la política comercial está a cargo del Organismo de Servicios Fronterizos de Canadá, **Canada Border Services Agency** (CBSA). En el caso de importaciones sujetas a contingentes el DFATD conserva competencias, a través de la asignación de permisos especiales; también lo hace en control de exportaciones. La Oficina de Controles del Comercio del DFATD se encarga de administrar los controles de las exportaciones de Canadá mientras que la observancia es competencia del CBSA.

El Ministerio de Hacienda es el organismo responsable de las cuestiones de política relativas a medidas comerciales correctivas. El DFATD es responsable de asegurar que las políticas se ajustan al programa de políticas comerciales de Canadá.

El **Tribunal Canadiense de Comercio Exterior** (CITT), un cuerpo cuasi-judicial de carácter independiente⁽¹⁶⁾, es el organismo encargado de llevar a cabo investigaciones sobre antidumping y salvaguardas. También realiza investigaciones sobre aranceles, compras públicas y ejerce como órgano de apelación de las decisiones de la CBSA.

Promoción

Para las funciones de promoción del comercio exterior, el DFATD coordina las actividades vinculadas con la acción en el exterior, mientras que las responsabilidades hacia el interior del país corresponden al Ministerio de Innovación, Ciencia y Desarrollo Económico.

La principal agencia de promoción es el Servicio de Delegados Comerciales -Trade Commissioners Services (TCS)-, el cual data de 1894 y depende del DFATD. El TCS organiza misiones comerciales sectoriales y específicas a mercados prioritarios y ayuda a las empresas canadienses a acceder a las cadenas de valor mundiales y a redes de contactos extranjeros (Organización Mundial de Comercio, 2019). Para ello cuenta con un *staff* distribuido en 161 ciudades en Canadá y en representaciones en el exterior (Canadá, 2018). El TCS además recopila información sobre barreras no arancelarias al comercio, a través de un formulario web; y ofrece servicios de consultoría. Asimismo, tiene programas para sectores productivos específicos, como el "Programa Mujeres Empresarias en el Comercio Internacional", y el "*Indigenous business export support program*".

15.- https://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/plans/dp-pm/dp-pm_1819.aspx?lang=eng#6

16.- Se compone de siete miembros, que sirven por un período de 5 años. Véase www.citt.ca

El Ministerio de Asuntos Globales impulsa además el programa de apoyo a los mercados globales, *Global Markets Support Program*(17) . Ello incluye a los siguientes programas:

- *CanExport*: brinda apoyo financiero para el desarrollo de nuevas exportaciones de PyMes

- *Global Opportunities for Associations*: consiste en fondos no reembolsables para organizaciones canadienses que realizan actividades de desarrollo de negocios internacionales en mercados estratégicos, en beneficio de una industria

- *Going Global Innovation*: instrumento de financiamiento para establecimiento de acuerdos de colaboración internacional en I+D

- *CanExport - Community Investments*: este programa era anteriormente conocido como Invest Canada- Iniciativa de las Comunidades. Financia y otorga asistencia y entrenamiento a comunidades y asociaciones sin fines de lucro que desarrollen estrategias de atracción de Inversiones- (Canadá, 2018)(18).

Otro programa relevante es *AgriMarketing*, el cual apoya y financia planes de internacionalización de PyMES del sector agroindustrial, dependiendo del Ministerio de Agricultura (*Agri-Food Canada*).

Otra agencia que trabaja en la promoción de las exportaciones es el Organismo de Fomento de las Exportaciones de Canadá, *Export Development Canada* (EDC). Es una empresa estatal auto financiada que actúa independientemente del Gobierno, y que funciona bajo criterios de mercado. Como organismo de crédito a la exportación de Canadá, el mandato de la EDC consiste en “fomentar y desarrollar el comercio de exportación y ayudar a las empresas canadienses a aprovechar las oportunidades internacionales de negocio. El EDC proporciona servicios de seguros y servicios financieros, fianzas y soluciones para pequeñas empresas” (Organización Mundial de Comercio, 2019).

El Departamento de Innovación, Ciencia y Desarrollo Económico del Canadá (ISED) es el organismo gubernamental encargado de promover las inversiones(19). La promoción de inversiones desde 2018 se aborda a través de una oficina independiente, que responde al *Queen's Privy Council*. La Oficina de Inversiones en el Canadá conocida como **Invest Canada** tiene por objetivo promover la atracción de inversiones de primera línea y contribuir a impulsar la inversión internacional Canadiense. *Invest Canada* colabora con el TCS del DFATD con el propósito de ayudar a los inversores extranjeros a establecer o ampliar su negocio en Canadá. Las acciones comprenden la promoción de IED, desarrollando acciones que visibilicen a Canadá y sus provincias como destino de los capitales productivo (eventos internacionales, servicios de consultoría de inteligencia de mercado, facilitación de visitas a locaciones potenciales de inversión, etc); y la facilitación de la IED, con asistencia en los procedimientos legales y contables relacionados con la inversión, desarrollo de contactos claves con proveedores, académica y gobierno, entre otros. Si bien no resulta una lista excluyente, Invest Canada prioriza la inversión en los sectores aeroespacial, agro-alimentos, biofarmacéuticos, medios digitales, maquinarias y equipos, minería, energía renovable y software. El control de las inversiones, relativo a su impacto en la seguridad nacional, fue incorporado en la *Investment Canada Act*, y está a cargo de ISED y del *Department of*

17.- Posee un presupuesto anual de \$CAN 18 millones.

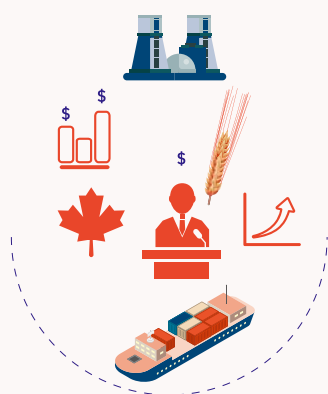
18.- Presupuesto y recursos humanos involucrados en los periodos 2016-2017 y 2018-2019 pueden consultarse en https://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/plans/drr-rrm/drr-rrm_1718.aspx?lang=eng#a5_3

19.- Cabe señalar que las inversiones se rigen por la Ley de Inversiones de Canadá de 1985 y que es el Ministerio de Innovaciones, Ciencia y Desarrollo Económico del Canadá el principal responsable de la aplicación de la Ley.

Canadian Heritage –este último en los casos de inversiones relativas a libros, revistas, diarios producción y exhibición de videos y de música-.

La inversión de Canadá en el exterior, por su parte, no posee un programa de promoción dentro de *Invest Canada*, aunque sí cuenta con algunas líneas de apoyo dentro del *Export Development Canada*. Este organismo tiene un programa llamado *Canadian Direct Investment Abroad* (CDIA) que ofrece garantías para las inversiones, seguros por riesgos políticos y por riesgos económicos, créditos directos, e información de mercados.

A nivel subnacional, provincias también tienen agencias de promoción de exportaciones y de atracción de IED, como se detalla más adelante.



Mecanismos de coordinación Gubernamentales

Como se desprende del apartado anterior son varias las agencias que intervienen en la política comercial. Un listado de las mismas comprende las siguientes: *Agriculture and Agri-Food Canada*; *Canada Border Services Agency*; *Canadian Food Inspection Agency*; *Canadian Heritage*; *Canadian Nuclear Safety Commission*; *Export Development Canada*; *Global Affairs Canada*; *Innovation, Science and Economic Development Canada*; *National Research Council Canada* (Government of Canada, 2018).

La coordinación se produce en la instancia del Gabinete, en el que rige el principio de responsabilidad colectiva (Wolfe, 2007). El procedimiento formal para la articulación entre estas agencias se centra en un **Memorando de Gabinete**, el cual se ordena por un proceso estandarizado: para desarrollar las diversas iniciativas de la política comercial el Ministerio de Comercio Internacional remite al Gabinete un documento en el que detalla la propuesta. Tradicionalmente, el mecanismo de consulta interministerial que implica dicho documento reúne al Departamento de Finanzas –responsable de los aranceles-, a *Industry Canada* –responsable de la política económica- y a *Agri-food Canada* –de parte de la política agrícola-. La *Privy Council Office* (PCO) –que asiste al Primer Ministro- puede introducir consideraciones políticas en el memorando (Ciuriak, 2004)(20). Del proceso de este mecanismo de consulta y articulación política-técnica es que se desprende la coordinación entre ministerios(21), que puede ser considerada como de tipo jerárquico –al menos en la instancia superior del proceso decisorio.

La coordinación con el nivel subnacional: arreglos necesarios en un país federal

La Constitución de Canadá le otorga un rasgo singular al proceso de su política comercial externa, dadas las competencias que sus 10 provincias poseen en la materia. Conforme la Constitución de 1867 el comercio es competencia del gobierno federal. No obstante, la agricultura, los recursos naturales y muchas de las regulacio-

20.- Durante las negociaciones de la Ronda Tokio se crearon tres agencias inter-departamentales para las negociaciones: el *Canadian Trade and Tariff Committee* (CTTC) como mecanismo de consulta entre el gobierno federal, los grupos industriales y las provincias; el *Trade Negotiations Coordinating Committee* (TNCC) al nivel de deputy minister para mejorar la coordinación de las agencias federales en materia de política comercial; y el *Continuing Committee on Trade Negotiations* (CCTN), el cual ejercía como secretaria del Gabinete y tenía control político sobre la negociación (Wolfe, 2007). Mientras que el primero terminó derivando en el C-Trade, los otros no se encuentran vigentes.

21.-Es menester señalar que en marco de esta investigación no se ha observado ni se ha identificado en las fuentes primarias superposición de funciones entre agencias y departamentos, ni ello ha sido mencionado en la literatura específica sobre el caso.



nes domésticas que impactan en el comercio son competencia de las provincias(22). De tal forma, **luego de que se ratifica un nuevo acuerdo comercial, recae en cada provincia la sanción de leyes e implementación de gran parte de los compromisos internacionales, lo que las convierte en un interlocutor imprescindible en la política comercial externa de Canadá.** Este rasgo ha crecido con el tiempo: por un lado, por los fallos del poder judicial en la interpretación de la Constitución que han tendido a restringir el poder del nivel federal y fortalecer a las provincias en materia de la política comercial (Gecelovsky & Kukucha, 2011; Kukucha, 2003). Por otro lado, por el efecto de la naturaleza de los temas comprendidos en la nueva agenda de los acuerdos comerciales internacionales profundos que ha llevado a que ambos órdenes deban cooperar y conjugar sus áreas de autoridad para alcanzar objetivos mutuos (MacKnight, 2012).

En sintonía con estas competencias, y con la historia del comercio exterior en Canadá, gran parte de las provincias han sido muy activas en las cuestiones internacionales y la mayoría de ellas actualmente cuenta con departamentos propios para la promoción del comercio e inversiones y para buscar incidir en los procesos de negociaciones comerciales(23).

La coordinación entre el gobierno federal y las provincias y territorios ha sido, como consecuencia, uno de los elementos distintivos en la política comercial externa canadiense. El **Federal-Provincial Territorial Committee on Trade (C-Trade)** es el mecanismo principal que reúne a las provincias con el gobierno federal en materia comercial. Se trata de un mecanismo de reuniones cuatrimestrales así como de teleconferencias; combinadas con reuniones informales bilaterales (MacKnight, 2012; Wolfe & Helmer, 2007). C-Trade pretende ser un canal información, así como de consulta y de participación. No obstante, en investigaciones como las de Kukucha (2003), MacKnight (2012) y Goff & Broschek (2018) se han planteado reservas respecto de la efectividad democrática de este sistema de consulta entre el gobierno federal y el nivel subnacional. Sostienen que el mecanismo ha tendido a ser más bien un procedimiento donde la autoridad federal informa a las provincias sobre los sucesos de las negociaciones comerciales internacionales antes que un proceso de consulta de la visión y necesidades de las provincias en la materia.

22.- En el Anexo se detallan la distribución de competencias en los diferentes niveles de gobierno

23.- Las agencias dedicadas a la política comercial de las provincias y territorio son: Alberta, International Trade Policy, Trade and Investment Attraction Division; British Columbia, Trade Policy and Negotiations, International Strategy and Competitiveness Division; Manitoba, Manitoba Growth, Enterprise and Trade Policy, Planning and Coordination, Administration and Finance Division; New Brunswick, Executive Council Office Trade Policy Division; Newfoundland and Labrador, Trade Policy, International Business Development Division; Northwest Territories; Department of Industry, Tourism and Investment; Nova Scotia; Department of Intergovernmental Affairs, Trade Policy Division; Nunavut; Department of Executive and Intergovernmental Affairs; Ontario; Trade Strategy, Analytics, and Partnerships Branch, International Trade Policy and Representation Division; Prince Edward Island, Economic Research and Trade Negotiations; Québec; Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation - Direction de la politique commerciale; Saskatchewan, Trade Policy, Intergovernmental Affairs; Yukon, Department of Economic Development - Policy and Planning, Corporate Planning and Economic Policy Division.

En Julio 2017 entró en vigor el *Canadian Free Trade Agreement* (CFTA)(24) entre el gobierno federal y las provincias. Se trata de un acuerdo a través del cual se abordan los principales obstáculos del comercio dentro de Canadá al buscar armonizar las normas que rigen el comercio interno con las de los acuerdos comerciales internacionales suscritos por Canadá(25). Uno de los mecanismos que incorpora este acuerdo es la Mesa de Conciliación y de Cooperación en materia de Reglamentación (RCT). En el documento, provincias y gobierno federal sostienen que “*The Parties recognize that an essential ingredient for achieving Canada’s trade and economic goals in the international arena is the cooperation between federal and provincial governments*” (Canadá, 2015) y se comprometen a sostener y revisar los mecanismos de cooperación existentes.

A nivel municipal la articulación entre el plano municipal y gobierno federal se desarrolla mediante la **Federación de Municipios Canadienses**. Desde 2001 existe una alianza entre esta federación y el *Global Affairs Canada*, que funciona como un canal de consulta en materia de comercio en las cuestiones de injerencia mundial. Los *Joint Working Group* otorgan la oportunidad al gobierno federal de informar a los municipios sobre las negociaciones comerciales internacionales en curso de Canadá y posibilita que sus opiniones sobre asuntos comerciales se tengan en cuenta al desarrollar las posiciones de política comercial (Canadá, 2017).

El proceso de negociaciones del acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, CETA, ha sido una experiencia significativa en la coordinación entre el gobierno federal y las provincias. Durante estas negociaciones las provincias estuvieron involucradas en al menos seis de los grupos de trabajo que participaron de las negociaciones (MacKnight, 2012; Goff & Broschek, 2018). No obstante, el grado de institucionalización de los mecanismos de consulta sigue siendo bajo, y guarda cierta discrecionalidad en razón de las perspectivas del gobierno federal de turno, y de los temas involucrados (Goff & Broschek, 2018).



Mecanismos de transparencia y participación de los sectores productivos y la sociedad civil

El gobierno de Chrétien de 1993 tuvo como uno de sus ejes la “democratización” de la política exterior, incluida la comercial (Wolfe, 2007, pág. 30). Para el Gobierno de Canadá, la participación de la sociedad civil y sectores productivos en la política comercial es un componente estratégico, especialmente en las negociaciones comerciales –en todas sus etapas- (Canadá, 2017). Uno de los objetivos de la política de Canadá es promover un comercio inclusivo “basado en el diálogo constante con una gran variedad de canadienses y cuyo objetivo es armonizar las prioridades de la política comercial con los intereses de todos sus ciudadanos para que estos puedan beneficiarse del comercio” (Organización Mundial de Comercio, 2019).

24.- Este acuerdo reemplazó al *Agreement on Internal Trade (AIT)* de 1995.

25.- El CFTA incluye disposiciones relativas al comercio de mercancías, los servicios, la inversión, los monopolios y las empresas del Estado y los incentivos. Prohíbe la reglamentación excesivamente gravosa, el trato discriminatorio y las restricciones del comercio injustificadas. (Organización Mundial de Comercio, 2019).

Conforme Hocking, **Canadá ha evolucionado en las últimas dos décadas del siglo XX desde un modelo de “club” en la política comercial, hasta alcanzar un modelo de “multistakeholder”** en la articulación con la sociedad civil y el sector privado (Hocking, 2004). En la literatura los autores coinciden en identificar a las negociaciones de la Ronda Tokio, las del NAFTA y las del *Multilateral Agreement on Investment* (MAI), como los tres procesos que dieron lugar a los sucesivos cambios y terminaron de moldear una política comercial externa que es considerada como democrática e inclusiva. Se sostiene que al movilizar a la opinión y a la ciudadanía en los asuntos y dirección de las negociaciones comerciales se combina transparencia y compromiso para establecer la legitimidad, consistencia y durabilidad de las decisiones políticas y sus resultados (Hocking, 2004).

Se identifican, en consecuencia, diversos mecanismos para otorgar transparencia y proveer información respecto de la política comercial externa, así como de consulta y participación. Estos procesos de consulta y participación ciudadana se han utilizado para proveer información, para demostrar la importancia del comercio para la economía, para construir consenso y para recabar información como insumo para las negociaciones (Wolfe, 2007).

El gobierno de Canadá brinda gran cantidad de **información** a la ciudadanía y sectores productivos respecto de su política comercial, comercio exterior y negociaciones internacionales. Se vale para ello de diversas páginas de internet - por ejemplo, el sitio web *Trade Negotiations and Agreements* se lanzó en 1999 y en él están disponibles una amplia cantidad de documentos relativos a los procesos negociadores de Canadá- y del diario oficial de Canadá, *The Gazette* –en el que se publican noticias y convocatorias a consultas asociadas con la política comercial. Están disponibles en los sitios web de Canadá documentos de negociaciones, estudios de impacto, estadísticas comerciales, datos de contacto de las personas a cargo de las distintas líneas de acción.

Además, a través de la participación de reuniones informales, seminarios, mesas de discusión, y otros mecanismos equivalentes el Departamento de Comercio Internacional busca dar divulgación pública a la política comercial.

Las consultas combinan canales formales e informales, presenciales y virtuales. Desde las negociaciones comerciales de comienzo de los 80 Canadá desarrolló mecanismos de consulta sectoriales, conocidos como *Sectorial Advisory Groups on International Trade* (SAGITs) en el que participaban ejecutivos de negocios, representantes de sindicatos, grupos ambientales y académicos con el Ministro de Comercio Internacional. Los SAGIT se organizaron por primera vez en 1986. Los miembros de estos grupos eran designados por un período de 4 años, y en ocasiones, debían firmar acuerdos de confidencialidad –dado que en dichos grupos se daba acceso a información restringida sobre la posición negociadora de Canadá, las propuestas negociadas, entre otro. Los negociadores en los encuentros buscaban inputs e insumos en cuestiones específicas o posiciones que llevar a la mesa de negociaciones (Weston, 2005). Otro mecanismo simultáneo a los SAGIT fue el *Academic Advisory Council* (AAC), el cual estaba compuesto por académicos y expertos que debían asesorar al Ministro en las cuestiones relativas al comercio y las negociaciones en curso.



En la actualidad los SAGIT y el AAC han sido reemplazados por reuniones *ad hoc* de expertos. El DFATD tiene consultas específicas con actores múltiples según se trate de cuestiones estratégicas, tácticas o técnicas (Wolfe, 2007). Son convocados a las consultas individuos, Empresas, incluidas las pequeñas y medianas empresas (PYME), Expertos y Académicos, Organizaciones de la sociedad civil y organizaciones sin fines de lucro, Sindicatos, Gobiernos provinciales, territoriales y municipales, pueblos indígenas, Estudiantes y jóvenes (Canadá, 2017).

Además se apela a la consulta con la ciudadanía a través de encuestas anuales como “*Canadian attitudes toward International Trade*”.

Las consultas también se aplican en la etapa de implementación de la política Comercial: la *Canada Border Services Agency* (CBSA) desarrolla un mecanismo de consulta, *Border Commercial Consultative Committees* (BCCCs), para dialogar con las partes interesadas en razón de las políticas aplicadas en frontera y procedimientos administrativos que pudieran afectar el comercio

Conforme establecimos *supra*, las audiencias del Parlamento son también un espacio de participación para grupos de productores, académicos y organizaciones de la sociedad civil en cuestiones de política comercial. Los reportes de los comités parlamentarios son considerados un importante mecanismo para recabar las opiniones de la opinión pública y de los expertos (Weston, 2005).

Acorde a Hocking el modelo de transparencia, consulta y participación de Canadá presenta dos fortalezas a la política comercial externa de este país: por un lado, contribuye a incrementar la legitimidad, consistencia y durabilidad de las decisiones de política comercial y sus resultados; por otro, fortalece la proyección de la agenda internacional canadiense a través de la participación de sus ciudadanos en redes de ONG y de sectores económicos (Hocking, 2004).

En cuanto a los encuentros multisectoriales, la literatura señala un balance híbrido: Se destaca su aporte en la variedad y especificidad de los *inputs* que permite recolectar, pero dada la diversidad de voces involucradas y cantidad de actores, la percepción general es que ninguna posición queda reflejada en la postura del gobierno y prima una sensación de desencanto (Ciuriak, 2004).



Corea

La distribución de las competencias sobre la política comercial externa

El Ejecutivo, en la figura del Presidente y sus Ministros, es el que tiene la mayor parte de las competencias en materia de comercio internacional y de la política comercial externa, mientras que el Legislativo tiene un rol secundario (Je, 2016; Park, 2017). Según la Constitución, la **Asamblea Nacional tiene el derecho a autorizar la conclusión y ratificación de los tratados internacionales, incluidos los comerciales; posee también la potestad de sancionar leyes vinculadas a la política comercial**. Dentro de la Asamblea Nacional es el Comité de Comercio, Industria y Energía quien se ocupa de manera específica de los temas comerciales.

A medida que Corea comenzó a involucrarse en la firma de Tratados de Libre Comercio a finales de los años 90's, estas competencias del poder Legislativo fueron consideradas insuficientes. Así, tras la firma del TLC con Chile en 2004, un decreto presidencial estableció una reglamentación respecto de cómo y cuándo el Legislativo y la sociedad civil quedaban involucrados en las negociaciones comerciales internacionales y la política comercial externa. Dicha normativa fue conocida como "*Administrative Rule on Procedures for Conclusion and Implementation of Free Trade Agreements*". Posteriormente, en 2012, en el marco de las negociaciones con el TLC con EEUU, ésta fue reemplazada por la "**Act on Governing Procedures on Conclusion and Implementation of Free Trade Treaties**". De tal forma se regularon audiencias públicas, divulgación de información; presentación de informes; estudios de factibilidad y de análisis de impacto; y mecanismos de coordinación(26) (Park, 2017).

Conforme a esta legislación el Comité de Comercio, Industria y Energía de la Asamblea Nacional debe ser informado previo a la negociación de un acuerdo respecto de cuál es el plan del gobierno: sus objetivos, contenidos previstos, cronogramas y efectos esperados (Je, 2016). Asimismo, el Ejecutivo está obligado a notificar a este comité en caso de que haya cambios importantes al plan. El Comité puede realizar sugerencias, a las que el gobierno está obligado a considerar. Finalizada las negociaciones el Ejecutivo debe enviar al Comité todo el contenido del acuerdo y solicitar su beneplácito para la ratificación. Asimismo, el Legislativo debe abordar, junto con el tratado, las medidas de compensación para las industrias domésticas, y las nuevas legislaciones que resulten necesarias para la implementación del acuerdo(27) (Je, 2016).

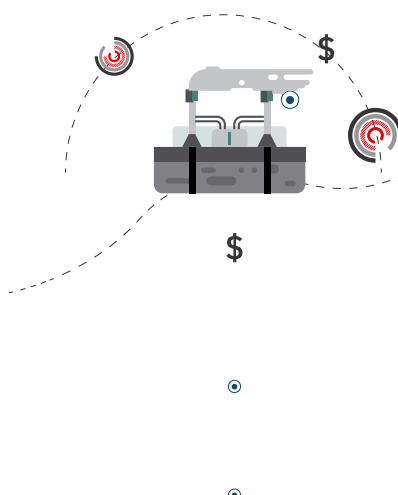
Otros mecanismos a través de los cuales el Poder Legislativo incide sobre la política comercial externa han sido la sanción de los presupuestos relativos a la política comercial externa; así como el bloqueo de la agenda por parte del partido opositor, o el énfasis en ciertos debates en los medios. (Lee G. , 2018) No obstante, cabe señalar

26.- Ver infra.

27.- Como resultado de esta legislación, se afirma en la literatura que el Ejecutivo tiene que mantener una relación más estrecha con el Legislativo en el proceso de negociaciones de acuerdos de libre comercio (Lee G. , 2018)

que, según la literatura consultada, los partidos políticos han exhibido un bajo nivel de involucramiento en la agenda de la política comercial externa (Lee H.-C. , 2010).

Los arreglos institucionales en el Poder Ejecutivo: el MOTIE y su diseño de competencias concentradas



El principal agente responsable de la política comercial externa es el **Ministerio de Comercio, Industria y Energía (MOTIE)**. Este ministerio concentró estas funciones tras una reestructuración acaecida en el año 2013. En dicho año las competencias en materia comercial pasaron del ministerio de Economía del Conocimiento (MKE) y del Ministerio de Relaciones Exteriores al MOTIE. Anteriormente las competencias de este área también estuvieron en el Ministerio de Relaciones Exteriores y en el de Finanzas y Economía (Je, 2016), evidenciando una relativa volatilidad en la estructura decisoria de la política comercial en el período precedente. Actualmente el MOTIE administra todas las cuestiones concernientes al comercio, la industria, las relaciones comerciales internacional y negociaciones internacionales de comercio, la inversión extranjera, las empresas medianas, las políticas de investigación y desarrollo industrial, y las cuestiones de energía.

Negociaciones

Las negociaciones comerciales están a cargo del MOTIE. El MOTIE no tiene discrecionalidad plena en el ejercicio de esta competencia sino que el **procedimiento de negociación está enmarcado en la ley “Act on Governing Procedures on Conclusion and Implementation of Free Trade Treaties”**; en tanto que en cuestiones que caen en agendas inter-ministeriales, requiere coordinar su posición en el marco de los mecanismos de coordinación gubernamentales, como se amplía más abajo.

Conforme la legislación vigente, antes de entrar una negociación comercial, el MOTIE debe formular un plan para la conclusión del tratado; para lo cual debe realizar **audiencias públicas** convocando a personas interesadas y expertos relevantes. Este plan debe ser enviado a la Asamblea Nacional. El MOTIE en la etapa de pre-negociación está obligado además de realizar un **estudio de factibilidad económica** del acuerdo. Durante las negociaciones el MOTIE debe informar del progreso a la Asamblea Nacional. Una vez que la negociación concluye, el MOTIE debe realizar un **estudio de impacto**, y hacer públicos los contenidos del acuerdo, luego de lo cual la Asamblea Nacional procederá a la ratificación. Por su parte, antes de la entrada en vigor del tratado, el MOTIE debe realizar una **sesión informativa con las partes interesadas**. Y periódicamente debe **evaluar los efectos del acuerdo entrado en vigor**, reportando al Comité de Comercio, Industria y Energía de la Asamblea Nacional.

Dentro del Ministerio dos áreas distintas llevan los procesos de negociación, según el tipo de contraparte involucrada. **En el caso de la agenda multilateral, interviene el**



Office of International Trade and Legal Affairs; en el caso de acuerdos de libre comercio, Office of FTA Negotiations. La delegación de Corea en Ginebra que se aboca a las negociaciones de la OMC no tiene dedicación exclusiva a dicho organismo sino que lo hace también respecto de los otros organismos económicos internacionales como Organización Mundial de Meteorología (WMO), UNCTAD, y el World Economic Forum.

Implementación

El MOTIE es el encargado de la administración de las medidas concernientes al comercio y las relaciones comerciales. La **Ley de Comercio Exterior** establece al MOTIE como el ministerio a cargo de la implementación de la política comercial. No obstante, los mecanismos de coordinación ministerial, como el *Economic Ministers' Council*, contribuyen a articular la implementación de los compromisos internacionales cuando éstos caen en agendas de competencias interministeriales.

La aduana, **Korean Customs Service**, realiza la fiscalización e implementación de las medidas arancelarias y en fronteras; y aplica los acuerdos de libre comercio.

Por su parte, la *Korea Trade Commission* está a cargo de la defensa del comercio. Este organismo cuasi-judicial está compuesto por un director y ocho comisionistas, designados por el Presidente, por recomendación del MOTIE. Para el desarrollo de sus tareas la *Korea Trade Commission* cuenta con una Oficina de Investigaciones Comerciales, articulada en cuatro divisiones: *Trade Remedy Policy Division*, *Injury Investigation Division*, *Dumping Investigation Division*, y *Unfair Trade Investigation Division*.

Promoción

MOTIE es también responsable de la promoción del comercio e inversiones, conforme a la Ley de Comercio Exterior.

La principal agencia de promoción es la Korea Trade-Investment Promotion Agency (KOTRA), que unifica en una misma agencia las acciones relativas al comercio como a las inversiones. Esta agencia perteneciente al MOTIE fue fundada en 1962, y cuenta actualmente con 129 Oficinas en 84 países.

Las actividades de KOTRA se organizan en cinco pilares: apoyo a empresas exportadoras, fomento a las asociaciones globales (*global partnerships*), desarrollo de nuevas áreas de negocios, información de mercados, desarrollo de infraestructura de apoyo

para fortalecer la competitividad global. En dicho marco, hay acciones de misiones comerciales y apoyo para la participación en exhibiciones globales; asistencia a las PyMEs respecto de información y servicios de consultoría en relación con inversiones extranjeras; y capacitaciones. Además, **sectores estratégicos** como autopartes, TICs, Energía, e Industrias Culturales tienen programas específicos. Por su parte, la industria de Defensa es también abordada dentro de KOTRA, mediante un departamento dedicado a la misma *Korea Defense Industry Trade Support Center* (KODITS).

Dentro del área comercial, uno de los instrumentos de promoción destacados por el gobierno es *BuyKOREA*. Se trata de una plataforma electrónica que busca conectar a compradores internacionales con proveedores coreanos. La misma es administrada por KOTRA. Se trata de un instrumento de promoción de las exportaciones en línea (Organización Mundial de Comercio, 2017). Por su parte, *Global Korea Market* –operado por el servicio de Compras Públicas de Corea, *Public Procurement Service* (PPS), ofrece una plataforma para compras online, con un sello de calidad.

Si bien KOTRA es la agencia principal, existen otros organismos que operan en la promoción de exportaciones. Uno de estos es el Banco de Exportación e Importación de Corea (EXIM Bank), de propiedad estatal, el cual actual como agente de financiación, garantías y seguros a las exportaciones. También la Corporación de Seguros de Comercio de Corea (*K-sure*), es una entidad estatal dependiente del MOTIE, que proporciona seguros de crédito a la exportación para cubrir el riesgo de impago. Fomenta las exportaciones al cubrir riesgos que no son contemplados en los seguros privados.

La **promoción de inversiones**, por su parte, comenzó a desarrollarse desde finales de la década del 90, tras la reforma de la economía coreana, y la sanción de una legislación de Fomento de las Inversiones Extranjeras: *Foreign Investment Promotion Act, de 1998*. Desde ese entonces se observa la adopción de un modelo de promoción y apoyo a la IED y un acercamiento estratégico a la regulación de los flujos de IED (Thurbon & Weiss, 2006).

Dentro de KOTRA, ***Invest Korea*** es la agencia responsable del área de inversiones, realizando acciones de apoyo a las empresas coreanas y extranjeras, mediante 125 oficinas comerciales situadas en el exterior. Dentro de la agencia se prestan servicios de consultoría y apoyo para las etapas de pre-inversión, ejecución, y post-inversión. Asimismo se brindan servicios de infraestructura, como el del programa *Invest Korea Plaza* (IKP) un programa de incubadora de empresas localizado en Seúl para empresas extranjeras que hayan notificado un plan de inversión de al menos USD 300,000. Además de estos programas, Corea ofrece a la inversión incentivos de carácter fiscal, donaciones en efectivo y ayudas para el suelo industrial (Organización Mundial de Comercio, 2017). En 2013 se creó un programa específico orientado a la atracción de capitales en operaciones de fusiones y adquisiciones, *Global M&A Center*.

La post-inversión o *aftercare service* es considerada estratégica para el desempeño de la IED. Dentro de esta categoría la **Oficina del Ombudsman de Inversiones** (OIO) fue creada en 2010 para lidiar con las quejas de los inversores extranjeros. Su desempeño se considera muy exitoso, en tanto y en cuanto, no ha habido en Corea ningún caso de disputas entre el Inversor y el Estado. (Nicolas, Thomsen, & Bang, 2012). *El Investor Ombudsman* representa la mirada de los inversores extranjeros ante el gobierno, por ejemplo, en el marco del *Regulatory Reform Committee* y del *Presidential Council on National Competitiveness*(28)(PCNC).

28.-En el PCNC estas representados la Cámara de Comercio Americana, la Cámara de Comercio Europea, el Club Korea-Seul-Japon y la Dubai Investment Authority.

A partir de 2005 Corea ha fortalecido también su **política de apoyo a la emisión de IED coreana**. Para ello se ha valido de KOTRA, como también de otras agencias. En 2007 se sancionó la legislación relativa a “*Policy for Supporting Koreans Firms to Invest Abroad*” y se creó un comité: *Committee for Global Business Operation*. El comité coordina las distintas agencias que proveen asistencias a los inversores en el extranjero: bancos de garantías de inversión, *Korea Oil Corporation*, *SME Association*, y *Global Korea*.

Mecanismos de coordinación gubernamentales

Según las distintas temáticas el MOTIE consulta y coordina sus acciones con los demás ministerios involucrados, tales como el Ministerio de Estrategia y Hacienda; Agricultura; Alimentación y Asuntos Rurales; Justicia; Ordenación Territorial, Infraestructura y Transporte.

En los años 90's había existido un Comité de Coordinación para las Políticas Económicas Internacionales, que coordinaba la política comercial desarrollada entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el de Finanzas y Economía y el Comercio e Industria. Este sistema tenía varios obstáculos en la coordinación entre agencias, y el mecanismo resultaba bastante ineficiente (Je, 2016). En la actualidad, existen varios mecanismos de coordinación interministerial. La entidad máxima es el Consejo de Estado, dirigido por el Presidente y el Primer Ministro. No obstante, en temas donde interviene más de un ministerio, debe alcanzarse el consenso previo del asunto antes de remitirlo a este Consejo. De allí que el *National Policy Coordinating Council and Committee*, es en realidad, el mecanismo habitual para la coordinación entre ministerios(29). En materia de política comercial existen un mecanismo específico: el ***International Economic Ministers' Council***.

Este Consejo coordina la agenda cuando emergen temas que requieren consultas interministeriales, para el desarrollo de políticas económicas internacionales como la cooperación económica internacional, la apertura de comercio, y las negociaciones comerciales (bilaterales, multilaterales y regionales); así como la posición de Corea en los asuntos económicos internacionales. El Consejo está presidido por el Ministro de Finanzas y Estrategia y está compuesto por los Ministerios de Relaciones Exteriores, Ministerio de Alimentos Agricultura y Recursos Forestales y Pesca, y el MOTIE; así como por el Secretario Presidencial de Asuntos Económicos y la Oficina de Coordinación Política. Como instancia previa, reconoce el grupo de trabajo (*working-level council*) (Kim & Jeong, 2017).

El MOTIE participa además del *Economic Ministers' Council*, presidido por el Ministro de Finanzas y Estrategia y secundado por el MOTIE, el Ministerio de Construcción y Transporte, Ministerio de Alimentos, Agricultura, Recursos Forestales y Pesca, Ministerio de Ciencia y Tecnología, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud y Bienestar; así como el Secretario Presidencial de Asuntos Económicos y el Ministro de Coordinación Política (Kim & Jeong, 2017) . Este Consejo tiene dos órganos subordinados: el *Vice Minister's Coordination Council*; y el *Working-Level Coordination Council*.

29.-Es asistido por el Vice-Minister of the Office for Government Policy Coordination.

Para la coordinación interministerial en materia de inversiones, se identifica un Comité de Inversiones Extranjeras, el cual está formado por representantes del Ministerio de Estrategia y Hacienda, y del MOTIE, entre otros.

La coordinación con el nivel subnacional

Si bien Corea es un país unitario, en la ley de comercio exterior se establece la obligación del MOTIE de consultar con gobernadores e intendentes respecto de las políticas de promoción del comercio. Según la ley al establecer medidas de promoción del comercio el MOTIE debe recabar las opiniones de la autoridad local⁽³⁰⁾, así como notificar a éste una vez puesta en vigor.

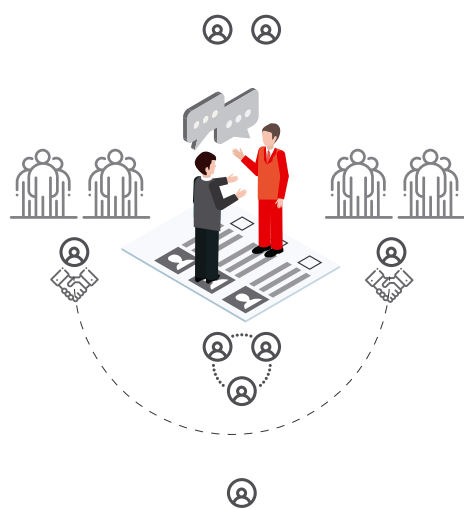
Mecanismos de transparencia y participación de los sectores productivos y la sociedad civil

Hasta la primera década del siglo XXI el gobierno de Corea mantuvo un bajo involucramiento de la sociedad civil y de los sectores productivos en la política comercial. La política comercial era construida con un mecanismo *top-down*, concentrado en un pequeño grupo de funcionarios, sin contrapesos de otras agencias y organismos, ni de la ciudadanía. La transparencia era baja, y ello generaba desconocimiento y desconfianza (Je, 2016; Park, 2017; Choi, 2018). El proceso de negociación del TLC con Chile puso de manifiesto que la falta de involucramiento de los actores no gubernamentales en las negociaciones derivó en una severa oposición de los sectores perdedores del acuerdo, y a la vez, no generó el suficiente apoyo entre los sectores beneficiados. Tras esta experiencia se hizo manifiesta la necesidad de revisar el procedimiento y generar un instrumento para mejorar el vínculo con el sector privado. A partir de la “*Act on Governing Procedures on Conclusion and Implementation of Free Trade Treaties*” se establecieron mecanismos de transparencia y de participación.

Respecto de la **transparencia**, esta legislación obliga al Ejecutivo a hacer público un estudio de factibilidad antes de iniciar las negociaciones, y un estudio de impacto tras la firma pero antes de la ratificación. También resulta obligatorio informar de la totalidad del acuerdo, haciendo público su contenido, antes de la ratificación del mismo. En otras cuestiones no exclusivas de las negociaciones comerciales internacionales, desde la aplicación de la Estrategia de Gobierno Inteligente (2011-2015) el gobierno coreano ha impulsado un incremento en las políticas de transparencia, en vistas a que “la información fluya libremente entre el gobierno y los ciudadanos; así como entre el Gobierno y las empresas” (Organización Mundial de Comercio, 2017).

Por su parte, la “*Act on Governing Procedures on Conclusion and Implementation of Free Trade Treaties*” ordena también los **mecanismos de participación**. Se establece la obligación de realizar audiencias con las partes interesadas y con expertos previo a las negociaciones; y de celebrar reuniones con éstos antes de la implementación del tratado. Una crítica a este mecanismo es que las opiniones vertidas en los encuentros no son canalizadas de manera eficaz a los negociadores, desdibujándose el sentido del instrumento de participación (Je, 2016).

30.-En la legislación se remite a Special Metropolitan City Mayor, Metropolitan City Mayor, Special Self-Governing City Mayor, Do Governor, o Special Self-Governing Province Governor.





Asimismo, dentro del MOTIE existe un **Comité Asesor para las Negociaciones Comerciales**, el cual está conformados por 30 miembros, que son nombrados por el Ministerio. Estos 30 miembros deben cumplir con las requisitos de ser personas con conocimiento y experiencia en el comercio internacional; representar diversas opiniones; ser recomendados por el Comité de Comercio, Industria y Energía de la Asamblea nacional; o ser recomendados por las direcciones de otras agencias administrativas. En la práctica se ha compuesto predominantemente por académicos y expertos de *think tanks* asociados al gobierno y, en menor medida, representantes de las cámaras de negocios: *Korea International Trade Association (KITA)*; *Federation of Korean Industries (FKI)*, *Korean Chamber of Commerce and Industry (KCCI)*, y *Korean Federation of Small and Medium-sized Enterprises (KBISZ)*. La frecuencia de reunión es de dos veces al año. A diferencia de otros países, en el caso de Corea este Comité parece funcionar más como un mecanismo para recabar información y conocimiento sobre la política comercial antes que las opiniones y visiones de las partes interesadas que son afectadas por dichas políticas (Je, 2016) .

Por su parte, en el año 2013 el MOTIE creó el *Trade and Industry Forum*. Este foro está presidido por el Ministro de Comercio y el CEO de la *Korea International Trade Association (KITA)*, por el sector privado. El foro tiene 40 miembros, entre los cuales se cuentan los presidentes de 12 asociaciones industriales, 3 representantes del sector PyMES, 4 representantes de los sectores agrícolas y pesqueros, 4 de la industria médica, y 10 del sector servicios. La función del foro es servir como canal de comunicación entre las partes.

Existen varios *Think Tanks*, financiados por el gobierno, que aportan insumos para las negociaciones comerciales y la formulación de la política comercial: el Instituto de Política Económica Internacional de Corea (KIEP); el Instituto de Desarrollo de Corea; el Instituto de Investigaciones Económicas de Corea; y el Instituto de Economía Rural de Corea (KREI). (Organización Mundial de Comercio, 2017).

Por último, otro modo de articulación entre gobierno, productores y sociedad civil es *Fair Trade Korea*, una agencia que depende del Primer Ministro, y que busca articular a los distintos agentes bajo los preceptos de comercio justo.

Según Je, ha habido un progreso notorio en materia de transparencia en el proceso formulación de la política comercial. No obstante, si bien se crearon mecanismos para entrar en vinculación con las partes interesadas, estos no han alcanzado el nivel de consulta y no son utilizados de manera efectiva por el gobierno (Je, 2016).

31.-Otro comité para la participación de sociedad civil, academia, uniones sindicales, asociaciones de agricultores, y cámaras empresariales fue el Domestic Measures Committee for Trade Treaties, el cual articulaba a estos sectores con los Ministerios a cargo de la implementación de los acuerdos de libre comercio, siendo su función asistir en la conclusión y ratificación de los acuerdos comerciales y en la discusión en torno a las medidas de compensación que habrán de acompañar a los mismos. Sin embargo este mecanismo no está operable al momento de elaborar este informe.



Estados Unidos

La distribución de las competencias sobre la política comercial externa

La relación entre el Ejecutivo y Legislativo es la dimensión determinante en el diseño institucional de la política comercial externa de los EEUU. La Constitución norteamericana provee un sistema de contrapesos entre los poderes del Estado –*checks and balances*– del cual la política comercial externa no es excepción.

Aun siendo un sistema presidencial, es el Congreso el que por mandato constitucional tiene la responsabilidad principal en materia de regulación del comercio internacional. No obstante, a través de un andamiaje de legislaciones desde la década del '30 ha ido delegando este poder en el Ejecutivo. Conforme la Constitución, **el Presidente tiene la autoridad para negociar acuerdos internacionales, pero el Congreso tiene competencia exclusiva sobre la regulación del comercio exterior y la imposición de aranceles**. Por lo tanto, para el desarrollo de muchos aspectos de la política comercial es necesario que se produzca dicha cesión de autoridad (Deveraux Lewis, 2016).

El rol formal del Congreso en el proceso de formulación de la política comercial se manifiesta en cuatro actividades centrales: i) la aprobación –o rechazo– de leyes relativas al comercio(32); ii) la aprobación de los presupuestos de los programas y agencias que operan en comercio exterior; iii) la confirmación de los nombramientos de los distintos *policy-makers* que intervienen en este área; y iv) la supervisión de las políticas y programas que desarrolla el Ejecutivo (Cohen, Blecker, & Whitney, 2003).

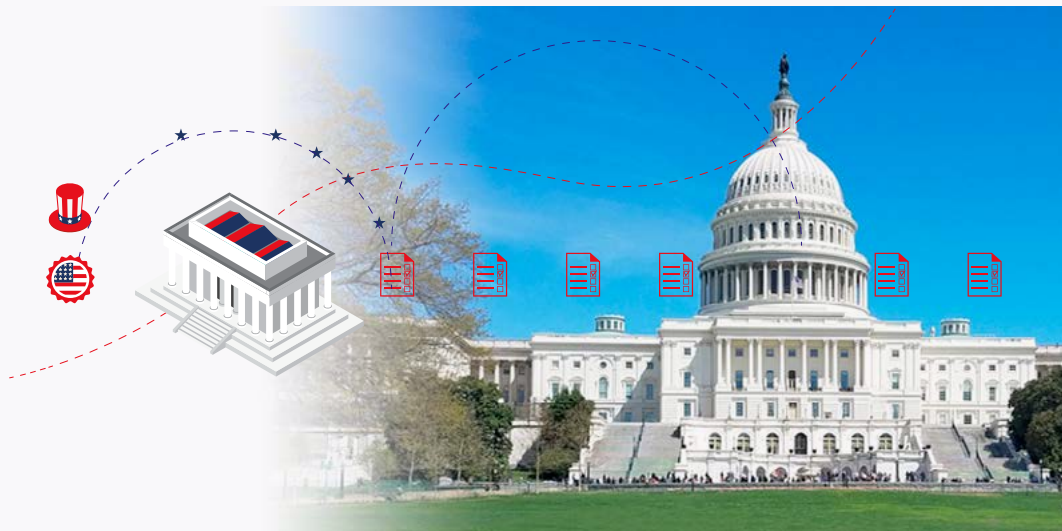
Los principales comités del Congreso que intervienen en la política comercial son el *House Ways and Means Committee* y el *Senate Finance Committee*; también la *Leadership Offices of the Senate* y la *Leadership Office of the House*(33). En la literatura se identifican referencias a cierta superposición de competencias entre los distintos comités. En estos casos, la coordinación entre los distintos comités se da mediante el procedimiento de *Conference Committee*(34) (Cohen, Blecker, & Whitney, 2003); también el *Joint Economic Committee* ha servido como foro para el análisis de la política comercial.

La ***Trade Promotion Authority (TPA)*** es la legislación central en la vinculación entre ambos poderes en materia de negociaciones comerciales internacionales. El TPA, también conocido como “*fast track*”, fue establecido por primera vez en 1974 y reno-

32.-La legislación comercial, al igual que otras leyes, requiere de la aprobación de ambas cámaras y de la promulgación por parte del Presidente.

33.-Intervienen asimismo, en el Senado: Committee on Appropriations; Committee on Agriculture, Nutrition and Forestry; Committee on Banking, Housing and Urban Affairs; Committee on Commerce, Science and Transportation; Committee on Foreign Relations; Committee on Judiciary; Committee on Small Business and Entrepreneurship. En la Cámara Baja: Committee on Appropriations; Committee on Agriculture; Committee on Energy and Commerce; Committee on Finance Services; Committee on Foreign Affairs; Committee on Judiciary; Committee on Small Business.

34.- El Conference Committee es un panel temporal, ad hoc, compuesto por congresistas de la Cámara de Representantes y el Senado, que se forma con el propósito de conciliar las diferencias en la legislación que ha pasado por ambas cámaras. Estos comités generalmente se convocan para resolver las diferencias bicamerales en casos controvertidos de legislación.



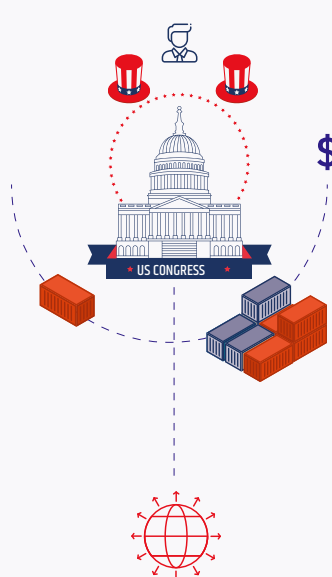
vado periódicamente. En este mecanismo el Congreso asigna al Ejecutivo facultades para la negociación de acuerdos comerciales que, si se atienen a una serie de objetivos allí estipulados, y cumple con determinados mecanismos de consulta y notificación con el poder Legislativo y la sociedad civil, pueden obtener un tratamiento expeditivo y sin enmiendas para su ratificación. De esta forma, el Legislativo participa en las negociaciones internacionales en una etapa temprana, al fijar los objetivos; luego, interviene en el proceso de negociaciones al solicitar notificación y consulta por el Ejecutivo y mantener la potestad de brindar consejo respecto de las mismas; posteriormente lo hace asimismo en la aprobación del acuerdo (Deveraux Lewis, 2016; Heldt, 2011).

La *Trade Promotion Authority* de 2015 incorpora obligaciones respecto de la transparencia, y crea la figura de un *Chief Transparency Officer* dentro del USTR. También incluye la obligación de que el USTR publique una lista de los objetivos específicos y los efectos esperados de un acuerdo antes de iniciar las negociaciones, y que periódicamente publique los avances relativos a estas cuestiones. Asimismo plantea que el Presidente debe realizar y publicar un estudio de impacto, mediante la U.S. *International Trade Commission* (ITC). Establece, además, que el texto de la negociación debe hacerse público 60 días antes de la firma; y que el texto final debe ser enviado al Congreso 30 días antes del inicio del pedido de ratificación. El TPA de 2015 reitera además la participación de la sociedad civil y mantiene el sistema de *Designated Congressional Advisors* (DCAs), que son miembros del Congreso acreditados como consejeros en las negociaciones (Fergusson & Davis, 2019).

Las evaluaciones del TPA son ambiguas. Para algunos, el TPA define la manera en la que el Congreso ejerce su autoridad constitucional sobre la política comercial a la vez que le otorga al presidente mayor credibilidad negociadora, al otorgarle a las contrapartes un reaseguro de que el acuerdo final va a ser considerado por el Congreso en un tiempo oportuno y sin enmiendas (Deveraux Lewis, 2016). Para otros, estas concesiones hacia el Ejecutivo han roto los equilibrios constitucionales y dañan la legitimidad de la política comercial (Lee T., 2019).

Por su parte, se señala que las capacidades del Congreso de realizar análisis de la política comercial y de monitorear las medidas del Ejecutivo se han visto reducidas. Según estas interpretaciones, el Congreso carece del conocimiento y experiencia institucional necesaria para comprender y evaluar al Ejecutivo durante las negociaciones. El hecho de que el Ejecutivo controle el flujo de información que el Legislativo recibe, y que tenga además la capacidad de establecer la agenda, lo coloca en una situación de ventaja (Lee T., 2019).

El funcionamiento del Congreso en materia de política comercial ha sido frecuentemente incidido por la dinámica electoral y la existencia o no de consensos bipartidistas (Lohmann & O'Halloran, 1994; Heldt, 2011; Lohmann & O'Halloran, 1994). Tanto el Congreso como el Presidente han tenido actitudes diferentes respecto de la política comercial a lo largo de la historia de los EEU. El Congreso ha tendido a ser más sensible a los reclamos de productores locales afectados por importaciones, en tanto que el Ejecutivo ha tendido a priorizar la agenda global de la liberalización comercial (Cohen, Blecker, & Whitney, 2003). La ausencia de consensos bipartidistas ha incrementado la incidencia de las presiones de los distritos electorales de cada congresista, siendo que éstos han tendido a tener más peso que la pertenencia partidaria (Irwin, 2017).



Los arreglos institucionales de la política comercial externa en el Poder Ejecutivo

El Presidente tiene la potestad constitucional para desarrollar las Relaciones Exteriores de los EEUU. Recibe del Legislativo la capacidad –muchas veces condicionada- de negociar acuerdos comerciales con otros países, modificar tarifas, aplicar controles sobre las exportaciones, y disponer de otros instrumentos o barreras. Así, se sostiene que el Ejecutivo negocia, implementa y monitorea los acuerdos comerciales de los EEUU. También es responsable por el control aduanero, la recaudación de los aranceles, la implementación de las medidas de defensa comercial y demás legislaciones que afecten al comercio, así como de elevar las propuestas de presupuesto para los programas y agencias que se ocupan del comercio, la administración de las políticas de importación y exportación.

La mayor parte de las competencias son delineadas en la *Reciprocal Trade Agreement Act* de 1934, la *Trade Expansion Act* de 1962, la *Trade Act* de 1974, la *Trade Agreements Act* de 1979, y la *Omnibus Trade and Competitiveness Act* de 1988. También a través de acuerdos de libre comercio, como el del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA) -*NAFTA Implementation Act* de 1993- obtiene el Presidente autorización para el ejercicio de algunas facultades adicionales en materia de política comercial. El poder Ejecutivo puede regular el comercio, incluidos los aranceles, en situaciones específicas como guerras -*Trading with the Enemy Act* de 1917- o cuando una importación amenace la seguridad nacional -sección 232 de la *Trade Expansion Act* de 1962-; ante discriminaciones de otros países -*Trade Act* de 1930- o incumplimientos de acuerdos -Sección 301 de la *Trade Act* de 1974-; y también ante problemas de balanza de pagos -*Trade Act* de 1974; *International Emergency Economic Powers Act* de 1977. Cabe señalar que muchos de estos permisos son de carácter temporal –rigiendo por un plazo que está determinado en la legislación; pueden estar condicionados por el requerimiento de que alguna agencia investigue o determine determinada situación; y a veces, también pueden estar sujetos a la notificación o revisión del Congreso⁽³⁵⁾.

35.-Para algunos, las condicionalidades que el Congreso establece sobre el Ejecutivo no son efectivas. Por ejemplo, en cuanto a las consultas, se señala que las mismas no implican consentimiento, y que la mera concurrencia del USTR a los comités del Legislativo podría ser suficiente (Hufbauer, 2016).

Para el abordaje de la política comercial el Poder Ejecutivo se organiza en tres áreas: la Oficina Ejecutiva del Presidente; los Departamentos y Agencias de gobierno; y el mecanismo de coordinación inter-agencias. Así, **uno de los rasgos de este caso es la descentralización del poder Ejecutivo y la ausencia de una rama de gobierno dedicada específicamente al comercio y la política comercial, sino que múltiples agencias intervienen.**

La figura central dentro del proceso de la política comercial externa de los EEUU es la **Oficina del Representante de Comercio, *Office of the U.S. Trade Representative (USTR)***. El USTR es el principal asesor del Presidente en materia de política comercial, es el jefe de las negociaciones internacionales, y el líder del proceso de coordinación inter-agencias. El USTR fue creado por el Congreso en 1962, con la meta de elevar el perfil de las políticas comercial y dotar a las mismas de un mejor balance entre los intereses internacionales y los intereses domésticos (Deveraux Lewis, 2016). Es tanto un “*policy-broker*” como un “*problem-solver*” (Cohen, Blecker, & Whitney, 2003). El USTR es además vice director del *Board Of Directors of the Overseas Private Investment Corporations*, y forma parte de la *Export-Import Board of Directors* y del *National Advisory Consul on International Monetary and Financial Policies*.

Dentro del USTR existe una estructura de áreas de responsabilidad según el alcance de las tareas:

- Área de negociaciones bilaterales (*The Western Hemisphere; Europe and the Middle East; Central and South Asian Affairs; Southeast Asia and the Pacific; Japan, Korea, and APEC Affairs; China Affairs; African Affairs*),
- Área de negociaciones multilaterales (*World Trade Organization and Multilateral Affairs; Trade and Development*),
- Área de actividades sectoriales (*Agricultural Affairs, Services and Investment, Intellectual Property and Innovation, Market Access and Industrial Competitiveness, Textiles, Environment and Natural Resources, Labor*),
- Área de Análisis, asuntos legales y coordinación de políticas (*General Counsel, Monitoring and Enforcement, Economic Affairs, Policy Coordination and Information*), y
- Relaciones Públicas (*Congressional Affairs, Public and Media Affairs, Intergovernmental Affairs and Public Liaison*).

Los lineamientos centrales de la política comercial son expuestos anualmente por el USTR en el reporte “***The President’s Trade Policy Agenda***”. Este reporte que se remite al Congreso forma parte de las obligaciones que el Ejecutivo tiene bajo la Sección 163 de la Ley de Comercio de 1974. En el mismo se detallan las políticas relativas a la celebración de acuerdos comerciales y la aplicación de programas de alivio y ajuste de la industria local por efecto de las importaciones. También se incluyen los instrumentos de política comercial aplicados y sobre las nuevas negociaciones en curso o planificadas, así como las modificaciones que se hayan introducido a los acuerdos vigentes.



Conforme Cohen, Blecker, & Whitney (2003) dentro del diseño de la política comercial de los EEUU se identifican distintos caminos o modos de resolver el proceso decisorio, dado que en muchos casos éstos se ajustan a la naturaleza e impacto de la cuestión abordada. Incluso, se señala que la estructura institucional de la política comercial ha ido variando con el tiempo, tanto por intermediación del Ejecutivo como del Legislativo, y ha ido reflejando la distinta posición de EEUU en el comercio internacional, y la creciente complejidad de temas que la política comercial incluye. Así, dependiendo de los tiempos, dentro de cada gabinete se han fortalecido o debilitado determinados mecanismos (Akhtar, 2018).

Negociaciones

Las negociaciones están a cargo del USTR, aunque muchas otras agencias intervienen. Habitualmente lo hacen el Departamento de Comercio, Agricultura, el Tesoro, y el Departamento de Estado. En función de los tópicos negociados, “virtualmente ninguna agencia está exceptuada de incorporarse al proceso decisorio en materia de política comercial” (Cohen, Blecker, & Whitney, 2003).

El **USTR** aborda las relaciones comerciales bilaterales, regionales y multilaterales, las negociaciones de acceso a mercados, los acuerdos de *commodities* internacionales, las negociaciones que afecten a las políticas de importación de EEUU, el Sistema General de Preferencias, la relación con la OECD y la UNCTAD, las cuestiones de propiedad intelectual y los demás temas abordados por la OMC. Los requerimientos para llevar adelante negociaciones sobre estos ejes están enmarcados en la TPA, analizada *supra*, y en el conjunto de legislaciones que confieren esta capacidad del Legislativo al Ejecutivo. De esta forma, en el desarrollo de negociaciones comerciales el USTR debe cumplir con obligaciones respecto de la consulta y coordinación con otras agencias, de la remisión de información al congreso –como el reporte del *Trade Policy Agenda*, ya mencionado, y de la participación y consulta con la sociedad civil.

En cuanto a la ejecución de las negociaciones comerciales, es de señalar que la labor de las embajadas, muchas veces involucradas en tales procesos, queda a cargo del **Departamento de Estado**(36).

Por su parte, la *Office of Trade Negotiations and Analysis* (OTNA), del **Departa-**

36.- Agencia a cargo de la política exterior y diplomacia de los Estados Unidos.

37.- El Departamento de Comercio fue establecido en 1903. Su misión es el desarrollo y promoción del comercio doméstico y exterior, la minería, manufactura e industria pesquera de los Estados Unidos

mento de Comercio⁽³⁷⁾ provee de investigación y estudios de impacto asociados a las negociaciones comerciales.

Implementación

La implementación de las medidas de política comercial está descentralizada. Las dos agencias principales son el **Departamento de Comercio y el Departamento de Agricultura**. Mientras que el primero lleva a cabo parte de la implementación de la política comercial en las cuestiones no agrícolas; el Departamento de Agricultura, lo hace en su área específica. El Departamento del Comercio es influyente en las políticas sectoriales y a nivel micro. Administra las medidas antidumping y compensatorias y los programas de exportaciones. Agricultura interviene en el monitoreo de cuotas de importación, administra los programas de financiamiento a productos agrícolas y ejecuta el *Foreign Agricultural Service* –un programa de promoción de las exportaciones específico del sector.

Esta división de tareas entre Comercio y Agricultura tiene que ver con las características de las agencias –no hay agencias con perspectivas holísticas, sino que todas son específicas de un sector o problema- y con el arraigo socio-político entre estas y los sectores productivos. Conforme sostiene Destler “*Farm interest would never accept the transfer of responsibility and expertise for their products from the Department of Agriculture*” (Destler, 2005).

Dentro del diseño institucional la administración de los aranceles queda a cargo de **Customs and Border Protection**, el cual depende del U.S. *Department of Homeland Security*. La agencia independiente, **International Trade Commission**, mantiene el Sistema Armonizado de Tarifas. Y, el **Bureau of Industry and Security (BIS)**, del Departamento de Comercio, administra licencias en los casos de exportaciones de uso dual. En el caso de programas de compensación como el *Trade Adjustment Assistance* intervienen el Departamento de Comercio, el de Agricultura, y el Departamento de Trabajo⁽³⁸⁾.

Los procesos de solución de disputas previstos en los acuerdos comerciales (Australia, Bahrein, República Dominicana, Chile, Colombia, Corea, Marruecos, Omán, Panamá, Perú y Singapur) son administrados por la **International Trade Administration**, del Departamento de Comercio.

El USTR monitorea la implementación de las políticas a los fines de que éstas sean compatibles con los compromisos internacionales de EEUU.

Por su parte, el **Bureau of Economic Analysis (BEA)** del Departamento de Comercio es el responsable de la recolección, sistematización y análisis de los datos de comercio exterior de los EEUU, que derivan de la aplicación de las políticas en cuestión.

Las investigaciones por Antidumping y Medidas compensatorias están a cargo de la International Trade Commission (ITC), una agencia independiente establecida a tales fines, y del Departamento del Comercio, a través del International Trade Administration (ITA). Mientras que el Departamento de Comercio determina la exis-

38.- Este programa provee de asistencia a los trabajadores afectados por el comercio internacional; no obstante ha sido recurrentemente sub-financiado (Lee T. , 2019).

tencia y cuantía del dumping o subsidio, el ITC determina el nivel de daño que estas medidas ocasionan en la industria de los EEUU.

Asimismo el Departamento de Comercio, con colaboración de la ITC, lleva adelante las investigaciones relativas a medida de defensa en caso de seguridad nacional (sección 232 de la ley de 1974); en casos de incremento de las importaciones (sección 201 de la ley de 1974); en casos de violación de acuerdos internacionales (sección 301 de la ley de 1974); y respecto de violaciones de patentes y derechos de *copyright* (sección 337 de la ley de 1962).

Promoción

Existen aproximadamente una veintena de agencias federales que están directa o indirectamente involucradas en la promoción del comercio exterior, no habiendo una agencia principal de promoción de exportaciones.

El *Export-Import Bank* provee créditos, garantías y seguros, para ayudar a financiar las exportaciones de los EEUU hacia países en desarrollo⁽³⁹⁾. Es una agencia independiente de nivel federal, auto-sustentada. La *U.S. Trade and Development Agency* se focaliza en la creación de empleos a través de las exportaciones hacia proyectos de desarrollo prioritarios en economías emergentes. Esta agencia fue creada en 1961, como parte de la *Foreign Assistance Act* de 1961.

La *International Trade Administration* (ITA) es una oficina que depende del Departamento de Comercio y que tiene como meta el fortalecimiento de la competitividad industrial, la promoción del comercio e inversiones, y el reaseguro de un entorno de comercio justo. Para ello cuenta con una red de profesionales en 70 países en el extranjero y 100 localidades dentro de los EEUU, que conforman los *U.S. Export Assistance Centers* (USEACS). Asimismo, provee de información y de inteligencia de mercado a empresas norteamericanas a través de portales web (por ejemplo, *export.gov* o *buyusa.gov*). Además, desarrolla foros internacionales y programas de certificación para contactar a productores norteamericanos con potenciales clientes en el extranjero, a la vez que lleva a cabo programas de misiones comerciales y de alianzas estratégicas. Dentro de las misiones desarrolla tareas focalizadas para dos sectores específicos: el de *agrobusiness* y el de textiles y vestido.

Por su parte, *Small Businesses Administration* es una agencia independiente del gobierno federal, creada en 1953 con la meta de asistir, aconsejar, apoyar y proteger los intereses de pequeñas empresas. Esta agencia provee de asesoramiento en materia de comercio exterior.

Conforme se señala en la literatura, el Poder Ejecutivo ha tendido a priorizar objetivos de política exterior por sobre la promoción de las exportaciones (Cohen, Blecker, & Whitney, 2003), de allí que se observen restricciones a las exportaciones o promoción de las exportaciones solo en los casos en los que hay una vinculación positiva con las metas de política exterior.

En el caso de las Inversiones, el Departamento de Comercio es el que posee las principales líneas y agencias de acción –aunque no el único. Un cuerpo consultivo, el *U.S. Investment Advisory Council* (IAC), asesora al Departamento de Comercio en

39.- Se señala que esta agencia es más bien una reacción a políticas similares de otros países y que, EX-IM Bank no ha estado completamente operativo, debido a falta de quorum por posiciones vacantes en su directorio.



materia de IED. Está compuesto por 25 miembros -empresarios y representantes de asociaciones regionales y locales de organizaciones de desarrollo económico-. Por su parte, a través de la ITA, del Departamento de Comercio desarrolla el programa **SelectUSA**. Este programa está destinado a coordinar esfuerzos a nivel federal para la atracción de IED. Desarrolla tareas de asistencia para las distintas localidades, empresas y organizaciones de desarrollo económico que solicitan sus servicios. Además provee información relativa a la facilitación de inversiones a empresas. Posee una línea específica de acción para empresas que deseen volver a localizar sus activos en los EEUU o bien expandir su inversión en el país -*ReselectUSA*-.

SelectUSA es el presidente de la Federación de Interagencias de Grupo de Trabajo de Inversiones - **Federal Interagency Investment Working Group** (IIWG), compuesta por 20 agencias y oficinas federales. Entre otros, provee información y asesoramiento legal y estratégico a inversores y facilita los procesos de radicación de capitales. Además realiza eventos de promoción de la IED, como la *SelectUSA Investment Summit* de frecuencia anual; y se vale, además de la red de *U.S. Export Assistance Centers* (USEACS) para la promoción en el exterior. Cabe mencionar que esta agencia no distingue según el tamaño de las empresas, ni tiene una estrategia focalizada por sectores.

Por su parte, la “*Overseas Private Investment Corporation*” (OPIC) es una agencia independiente que provee financiamiento a las inversiones privadas de los EEUU en países en desarrollo y países emergentes. En 2018, a través de la *Better Utilization of Investments Leading to Development Act* (BUILD Act) se incorporó una agencia para suceder a la OPIC, la *International Development Finance Corporation* (DFC). Se trata de una agencia dentro del Poder Ejecutivo, que será auto-gobernada, y que funcionara bajo la guía de la Secretaría de Estado (Estados Unidos, 2018). Se estima que esta nueva agencia entraría en funcionamiento en octubre 2019.

Las **tareas de control sobre la inversión** han recobrado importancia durante la gestión Trump. Desde 1950 existe en los Estados Unidos una agencia dedicada a monitorear el impacto de la inversión extranjera sobre la seguridad nacional: el *Committee on Foreign Investments in the United States* (CFIUS). Este comité está presidido por el Tesoro, y compuesto además por el Departamento de Justicia, el de Seguridad Nacional, el de Comercio, el de Defensa, el Departamento de Estado, el de Energía, el USTR y la Oficina de Políticas de Ciencia y Tecnología. El procedimiento del CFIUS establece un protocolo de notificación -mayormente voluntario-, investigación y autorización (o rechazo) de aquellas inversiones que puedan afectar la seguridad. En 2018 se sancionó la **Foreign Investment Risk Review Modernization Act** de 2018 (FIRRMA) que fortaleció las capacidades de la CFIUS. En el nuevo marco normativo se hace especial foco en las inversiones relacionadas a determinadas tecnologías críticas o estratégicas, infraestructuras claves, y recolección de datos personales sensibles.

Mecanismos de coordinación gubernamentales

Dada la naturaleza del diseño institucional de la política comercial de EEUU la coordinación inter-ministerial e inter-agencias es la pieza clave. Así, la pregunta principal para la coordinación es cuántas de las entidades y agencias del poder Ejecutivo tienen razones o incumbencias suficientes para participar en cada uno de los comités interinstitucionales y grupos de trabajo que tratan los distintos temas comerciales (Cohen, Blecker, & Whitney, 2003).

El USTR es el encargado de responder dicho interrogante, dado que es su responsabilidad la coordinación entre las distintas agencias que intervienen en la política comercial externa, conforme se estipula en la legislación de 1962. En esta se dispone de un **Mecanismo Inter-Agencias de Política Comercial**, que se organiza en tres niveles. Se trata de un mecanismo deliberativo plural (Huenemann, 2002) en el que intervienen 19 agencias federales, bajo la administración y coordinación del USTR.

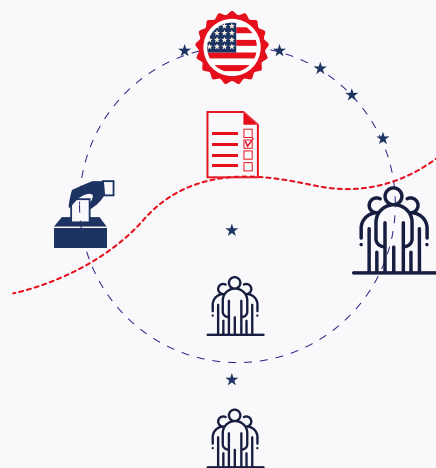
El primer nivel es el *Trade Policy Staff Committee* (TPSC), compuesto por funcionarios técnicos de dichas agencias; y apoyado por 90 subcomités responsables de áreas específicas. Si no se alcanza un acuerdo dentro del TPSC, la segunda instancia es el *Trade Policy Review Group* (TPRG), el cual funciona a nivel subministerial y de directores. El último, a nivel de ministerial, contiene dos instancias: *Trade Policy Committee* (TPC) y *National Economic Council* (NEC). Tanto TPC como NEC funcionan a nivel senior, y en la práctica NEC ha tendido a reemplazar a TPC. Está integrado por el USTR, las secretarías del Departamento, los asesores del Presidente y los directores de varias Agencias y Comités. El NEC considera los memorándums que eleva el TPRG y aborda también los temas controversiales asociados a la política comercial.

Participan del TPSC y TPRG funcionarios de los Departamento del Tesoro, Comercio, Estado, Agricultura, Trabajo, Densa, Energía, Salud y Servicios Sociales, Seguridad Interior, Interior, Justicia y Transporte; las Agencias de Protección Ambiental, de EEUU para el Desarrollo Internacionales, de la Administración de Pequeñas y Medianas Empresas, de la Oficina de Gestión y Presupuesto, del Consejo de Asesores Económicos, del Consejo Económico Nacional y del Consejo de Seguridad Nacional; todo coordinado por el USTR (Organización Mundial de Comercio, 2018). Se señala que, si bien son reuniones a puerta cerrada, en la práctica se desarrollan debates informales con actores interesados y con sectores de la prensa, tanto antes como después de las reuniones (Huenemann, 2002).

Respecto del TPC, en la literatura se indica que cada presidente ha desarrollada su propia estructura de comité de gabinete, con lo que el TPC no siempre ha funcionado como órgano de deliberación (Huenemann, 2002, pág. 56).

El USTR desarrolla además un trabajo de **articulación con el Congreso**. Por un lado, a través de la presentación de distintos reportes; por otro, a través de la incorporación de miembros del congreso como asesores de política comercial.

Mecanismos de transparencia y participación de los sectores productivos y la sociedad civil



En cuanto a la **participación de la sociedad civil y de los sectores productivos**, la principal herramienta es el sistema de comités de asesoramiento -**Advisory Committee System**-. Éste fue establecido en la legislación de 1974, y fortalecido en la *Trade Act* de 2002, con el objetivo de garantizar la participación de la sociedad civil. Se trata de un mecanismo de participación y consulta, que provee información y brinda opinión respecto de los objetivos de negociación y posiciones negociadoras de cara a las negociaciones comerciales (Deveraux Lewis, 2016). También respecto del funcionamiento de los acuerdos, una vez que entran en vigor, y en otras cuestiones que se vinculen al desarrollo, implementación y administración de la política comercial de Estados Unidos (Office of the United States Trade Representative, s.f.)

El Sistema de Comités de Asesoramiento está integrado por 700 asesores, ordenados en 26 comités, de 3 jerarquías distintas. Los miembros de estos comités son designados en parte por el Presidente y en parte por el resto de las agencias. El primer nivel, el *Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations* (ACTPN) está integrado por representantes de los sectores claves(40); luego siguen cinco comités de asuntos específicos (Agricultura, Intergubernamental, Trabajo, África y Ambiente); y finalmente 6 comités de asesoramiento técnico agrícola (ATACs) y 14 de carácter industrial (ITACs). Cada uno de estos comités representa a un sector específico o grupo de *commodities* y provee opiniones relativas a los impactos de las políticas en dichos sectores.

La USTR's Office of Intergovernmental Affairs & Engagement (IAPE) es la que se ocupa de administrar estos comités en cooperación con otras áreas como los Departamentos de Agricultura, Comercio y Trabajo. El IAPE es además el punto de contacto para gobernadores, legisladores y asociaciones, en material de la política comercial.

Se señala en la literatura que la influencia de los ITACs sobre el USTR es notoria, y que incluso, en el periodo de negociaciones del TPP, miembros del ITACs tenían mayor acceso a información y a documentos claves del proceso negociador que los propios miembros del Congreso (Lee T. , 2019).

Otras maneras en las cuales la sociedad civil participa en la política comercial acontecen cuando representantes del sector privado y de ONG son invitados a testimoniar ante los comités del Congreso, o bien, ante la *U.S. International Trade Commission* –u otras agencias-. Ello puede suceder tanto en las discusiones previas a la ratificación de un acuerdo, o cuando el Congreso realiza estudios de impactos, entre otros.

En ocasiones se han previsto mecanismos *ad hoc* de consultas, tanto a través de herramientas digitales como de consultas presenciales; por ejemplo, en el proceso de negociaciones del TTIP (Velut, 2016). Por su parte, algunos acuerdos internacionales, como el NAFTA, incorporan mecanismos de participación de la sociedad civil una vez entrados en vigencia. En el mencionado caso se alienta la participación de sindicatos y de ambientalistas mediante el *North American Agreement on Environmental Cooperation* y *North American Agreement on Labor Cooperation*.

40.- Los 45 miembros del ACTPN son designados por el Presidente por un período de seis años.

Por último, en materia comercial existe una intensa actividad de lobby que disputa por incidir en las políticas y posiciones negociadoras (Deveraux Lewis, 2016; Lohmann & O'Halloran, 1994)

Los mecanismos de participación relativos al sector no gubernamental han sido cuestionados en la literatura, tanto por la particular influencia que los sectores farmacéuticos y de servicios financieros han alcanzado mediante los ATACs (Lee T. , 2019), como por la menor presencia relativa de organizaciones de la sociedad civil: ONGs de Derechos Humanos, de Salud Pública, Ambientalistas, Organizaciones de Consumidores. En tanto que los integrantes de los comités se designan en razón de los sectores que representan y que sociedad civil tiende a tomarse como un todo, estos actores quedan sub-representados, especialmente cuando se trata de movimientos de alcance nacional (Velut, 2016).



India

Distribución de competencias entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo

India tiene un sistema de gobierno parlamentario, y es un país federal. La Constitución le asigna competencias sobre el comercio exterior a la autoridad central, pero en áreas como la agricultura, son los gobiernos regionales los que tienen potestad.

El marco normativo general de la política comercial lo da la Constitución Nacional, la *Foreign Trade Act*, y el plan *Foreign Trade Policy 2015-2020*. **El Poder Ejecutivo es el que prima en la formulación e implementación de la política comercial externa.**

Conforme la Constitución, el Parlamento tiene la potestad para imponer restricciones al comercio, e imponer impuestos al comercio. También tiene competencias para sancionar leyes que resulten necesarias para la implementación de los acuerdos internacionales firmados por India. Además de ello, ejerce una función de supervisión del Ejecutivo, a través de los llamados *Standing Committees*. No tienen, no obstante, competencias para autorizar el inicio de las negociaciones comerciales internacionales, ni para intervenir antes de la firma de un eventual acuerdo.

En la literatura se señala que el Parlamento no tiene una función prioritaria en la política comercial externa, aunque sí es un actor relevante (Lilja, 2012; Dhar & Kallummal, 2007). En la historia de la PCE del país, ha tenido una posición de alta visibilidad por ejemplo en la ratificación de los Acuerdos de Marrakesh. En una consulta a expertos, el Parlamento ha sido señalado como la agencia más influyente sobre la política comercial externa (Lilja, 2012). Una de las razones esgrimidas es que las coaliciones de gobierno han resultado sensibles a las presiones del Parlamento (Chaudhuri, 2015).

El Ministerio de Comercio e Industria y los arreglos institucionales de la política comercial externa de India

Las competencias en materia de comercio exterior están en su totalidad a cargo del Ministerio de Comercio e Industria (MOCI). Este ministerio es el responsable de la formulación, aplicación y supervisión de la política comercial externa, y de las negociaciones comerciales internacionales –bilaterales y multilaterales–.

Dentro del MOCI, la **Dirección General de Comercio Exterior –Directorate General of Foreign Trade (DGFT)**- es una oficina adjunta que tiene a su cargo la formulación de las políticas, implementación del plan quinquenal de Política Comercial Externa y la promoción del comercio exterior (Government of India, 2018).

La **planificación** juega un rol importante en la formulación de la política comercial externa de la India. El documento estratégico de la política comercial externa establece los lineamientos y objetivos de éste área para un plazo de 5 años. Se elabora con continuidad desde el año 2004. Es una de las competencias que figuran en la *Foreign Trade Act* y que se ha consolidado como práctica de gobierno.

Negociaciones

En cuanto a las negociaciones comerciales internacionales, el MOCI es el encargado de éste área de la política comercial externa, tanto en los vínculos bilaterales como multilaterales.

Dentro del MOCI, la **Trade Policy Division (TPD)** es la responsable del abordaje de las cuestiones de la OMC. Está organizada por áreas temáticas, en correspondencia a la agenda OMC. Así se identifican como áreas funcionales las de agricultura, acceso a mercados no agrícolas, disputas y reglas, barreras técnicas y fitosanitarias, propiedad intelectual, ambiente, trabajo, servicios y facilitación del comercio. Para las negociaciones preferenciales y procesos regionales, como el RCEP o BRICS, otra división interviene: la **Regional and Multilateral Trade Relations**, dentro de la *International Trade Policy División*.

En el caso de la India las delegaciones en el exterior, como la misión permanente de India ante la OMC, en Ginebra, dependen del MOCI. En total el MOCI tiene 40 misiones en el exterior, tanto en Organismos Económicos Internacionales como en delegaciones nacionales. Es de destacar que mientras que los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores son parte del *Indian Foreign Service*, los del MOCI lo son del *Indian Administrative Service*. Esta distinción en el pasado ha generado diferencias en la cultura burocrática de cada ministerio, con incidencia sobre la Política Comercial Externa de India (Sen, 2004; Narlikar, 2006; Ramdasi, 2010).

En el proceso de negociaciones, el MOCI consulta con distintas partes interesadas; y se apoya en la producción de investigación y datos de la *National Centre for Trade Information*. Una agencia en la que se articulan *Ministry of Commerce & Industry*, *National Informatics Centre (NIC)*, *Indian Institute of Foreign Trade (IIFT)*, *Directorate General of Commercial Intelligence & Statistics (DGCI&S)*, *India Trade Promotion Organisation (ITPO)* y otros organismos vinculados a la promoción de exportaciones.

Implementación

Dentro del MOCI, la **DGFT tiene a su cargo la implementación y el monitoreo de la política comercial externa. Esta oficina adjunta, ha pasado de poner el foco en la regulación a hacerlo en la facilitación del comercio** (Directorate General of Foreign Trade, 2019). Se ocupa de los permisos, licencias, así como de regímenes especiales y de la facilitación del comercio, la cual ha devenido un área prioritaria.



En la implementación de la política comercial externa se vale de un consejo consultivo, ***Council for Trade Development and Promotion***, en el que articula con las secretarías de distintos ministerios, áreas técnicas dentro del MOCI, y las unidades territoriales subnacionales.

Las estadísticas de comercio exterior están a cargo de la Dirección General de Inteligencia Comercial y Estadísticas, *Directorate General of Commercial Intelligence and Statistics* (DGCI&S). Por su parte, el *Indian Institute of Foreign Trade* (IIFT) es una oficina subordinada al MOCI cuya función es contribuir con investigación y capacitaciones asociadas a la política comercial externa

La Dirección General de *Anti-Dumping* y otros derechos conexos –***Directorate General o Anti-Dumping and Allied Duties*** (DGAD) se ocupa de las medidas de defensa del comercio. Es una agencia independiente, dentro del Ministerio de Comercio creada en 1998. Lleva adelante las investigaciones por *antidumping* y medias compensatorias, conforme los marcos de la OMC. Además, ha publicado guías de procedimientos y formularios de solicitud, entre otros instrumentos, para mejorar el uso de estas herramientas de defensa del comercio.

Promoción de las exportaciones y de la IED

La promoción del comercio exterior es también competencia del MOCI. Bajo ese paraguas **existen una multiplicidad de agencias y organismos subsidiarios que abordan la promoción del comercio exterior y de inversiones**. El ordenamiento de estos organismos y agencias es de tipo sectorial.

La principal agencia de promoción es la ***India Trade Promotion Organization***. Esta agencia trabaja en una amplia gama de servicios que van desde la facilitación del comercio a la organización de ferias y misiones comerciales. Además cuenta con infraestructura y acceso a información tanto para exportadores como importadores.

En sectores específicos como el del café, caucho, té, tabaco, especias, alimentos procesados y productos marinos, existen **consejos especiales (*boards*)** compuestos por representantes de estos sectores productivos, miembros del Parlamento, y miembros del MOCI, cuyo objetivo es promover el comercio exterior, contribuir a la inteligencia comercial y al desarrollo de los mismos. En materia de ingeniería, se destaca el *Engineering Export Promotion Council* (EEPC), destinada a la promoción de exportaciones e inversiones de productos y servicios vinculados con la ingeniería.

Asimismo existen los **Consejos de Promoción de Exportaciones**, que son también sectoriales. A 2019 se contabilizan 14 de estos mecanismos, los cuales cumplen funciones de asesoramiento y ejecutivas y están orientados por la *Foreign Trade Policy 2015-2020*.

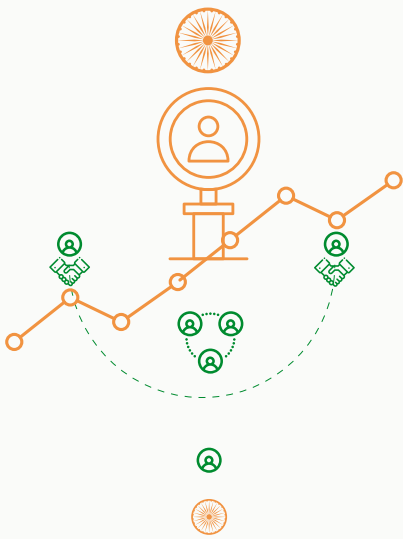
Por otra parte, una oficina subordinada al MOCI que se ocupa de la promoción de exportaciones bajo un régimen especial es la Oficina de Zonas Económicas Especiales (SEZs). Con un funcionamiento semejante, se menciona en los documentos de promoción de las exportaciones a los Establecimientos Orientados a la Exportación (EOU).

En cuanto a los seguros y financiamientos, existen dos agencias del Estado que cubren estos servicios de promoción. Por un lado la ECGC, anteriormente *Export Credit Guarantee Corporation*, es agencia nacional de créditos a las exportaciones. Asimismo, la ECGC provee seguros para empresas de la India que inviertan en *joint ventures* en el extranjero. Por otro lado, la *National Export Insurance Account* (NEIA), es una agencia del Banco de Exportación e Importación de India (Exim Bank), que otorga seguros a las exportaciones, entre otros instrumentos de asistencia financiera.

La promoción de la IED está a cargo del Departamento de Política y Promoción Industrial (DIPP), dentro del MOCI. El gobierno de la India propugna por un entorno liberal, atractivo para las IED, permitiendo la IED de manera directa e la mayoría de los sectores económicos. Se ha creado un portal web para facilitar los trámites relativos a la IED, *Foreign Investment Facilitation Portal* (FIFP), que entre otros, busca simplificar los procedimientos para postular una IED mediante los llamados *Standard Operating Procedure* (SOP).

A estas estrategias se le suma **Invest India**. Esta agencia fue creada en 2009 como parte de la estrategia de promoción de las inversiones. Es de carácter mixto, siendo una alianza entre el gobierno y las principales cámaras empresariales. El 51% de las acciones corresponde a las Asociaciones Industriales (17% la *Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry*-FICCI, 17% CCI India, y 17% NASSCOM), mientras que el 49% restante se reparte entre el gobierno central y los 19 estados (India, 2019). El Consejo Directivo de *Invest India* refleja dicha composición accionaria. En cuanto a los instrumentos y mecanismos utilizados se identifican acciones de promoción, que tienen como meta identificar a potenciales inversores. Para eso utilizan estrategias focalizadas, y la celebración de Foros Bilaterales de CEOs, entre otras medidas. También acciones de facilitación, proveyendo servicios de consultoría para la IED. Si bien la variedad de sectores sobre los que se busca orientar la IED es amplia -29 sectores-, hay una priorización de la IED en tecnología a través de planes de target adicionales. En cuanto al foco en países *Invest India* tiene presencia en China, Francia, Alemania, Israel, Japón, Corea, Rusia, Taiwán y el Reino Unido. Cabe señalar que adicionalmente *Invest India* desarrolla acciones con las agencias provinciales de promoción de inversión.

En cuanto a la promoción de emisión de la inversión extranjera directa en el exterior, no existe una línea de acción específica dentro de *Invest India*, sino que quien cubre dicha área es el *Exim Bank* a través de una línea de créditos: *Overseas Investment Finance*.



Mecanismos de coordinación gubernamentales

En la formulación de la política comercial externa el MOCI tiene todas las competencias. No obstante, puede consultar con otros ministerios como el Ministerio de Agricultura, de Relaciones Exteriores, o el de Hacienda. Según señalan algunos autores, en realidad, el MOCI trabaja más bien aislado, reportando y recibiendo instrucciones directamente del primer ministro (Narayan, 2005).

La instancia de mayor jerarquía de coordinación interministerial es la del **Gabinete de Ministros**, con ayuda de los comité asesores (Narayan, 2005; Lilja, 2012). De esta forma, la coordinación vinculada con la política comercial externa y las inversiones se da en el marco del **Cabinet Committee on Economic Affairs (CCEA)**, el cual es asistido a su vez por el **Committee of Secretaries (COS)**. Mientras que el primero es de jerarquía ministerial, el COS es de funcionarios de menor jerarquía. Así en un **esquema típico para las negociaciones internacionales de comercio, la posición de India sería propuesta por el MOCI, aprobada por el COS, y pulida luego por el CCEA, para finalmente ser aprobada por el Gabinete**. El esquema puede ser considerado como de tipo jerárquico, según la tipología referida en el apartado conceptual.

Participan del CCEA el Primer Ministro, el Ministro de Asuntos Nacionales, el de Transporte, el de Pequeñas y Medianas empresas, el de Químicos y Fertilizantes, el de Finanzas, el de Asuntos Corporativos, el de Agricultura, el de Desarrollo Rural, el de Justicia, el de Comunicaciones, el de Electrónica y TICS, el de Industrias de Alimentos, el de Relaciones Exteriores, el de Carreteras, el de Comercio e Industria, el de Petróleo y Gas y el de Acero (*Cabinet Secretary of India*, 2019). Para temas OMC se constituyó un comité específico, *Group of Ministers (GOM)* (Dhar & Kallummal, 2007).

Asimismo, existen **canales informales** de articulación para la política comercial externa, especialmente entre el MOCI y el Ministerio de Agricultura (MOA), dándose aquí un modelo de coordinación de tipo colaborativo (Priyadarshi, 2005; Madan, 2015).

La coordinación con el nivel subnacional

La estructura federal de la India genera un imperativo respecto de la coordinación con las unidades subnacionales. **Si bien el comercio exterior es competencia del estado federal, en los temas OMC y en los acuerdos de libre comercio profundos emergen cuestiones que son de competencias concurrentes entre el estado federal y los gobiernos regionales** (Dhar & Kallummal, 2007). En especial en el tema de la agricultura es donde se presentan las mayores tensiones. El MOCI negocia sobre esta temática en el escenario internacional, a pesar de que en el ordenamiento nacional la agricultura es jurisdicción de los estados regionales, y son estos los responsables de la aplicación.

Instancias como el *Council for Trade Development and Promotion* posibilitan la articulación entre las distintas agencias de gobierno involucradas en la política comercial. Este Consejo se creó en 2015 para poner en vinculación a las distintas áreas de gobierno y las unidades territoriales, para crear un marco proclive a las exporta-



ciones, y facilitar la consulta entre las distintas partes interesadas. En Julio de 2019 el Consejo se fusionó con el **Board of Trade**, tomando este nombre para la nueva estructura. Éste desde 2016 funcionaba como consejo de consultivo por parte de los actores privados en el MOCI. El Ministro de Comercio es el que preside el *Board of Trade*, el cual está compuesto por diversas secretarías de gobierno de la India, expertos del MOCI, miembros de unidades territoriales, y representantes de las principales cámaras empresariales.

A pesar de la existencia de este mecanismo, una dificultad recurrente para la participación de las unidades subnacionales es la falta de información relativa a los procesos de negociación. Así las evaluaciones respecto de cómo funciona la articulación entre ambos niveles es que es deficiente; más formal que efectivo (Sally, 2011; Priyadarshi, 2005; Ramdasi, 2010).

Mecanismos de transparencia y participación de los sectores productivos y la sociedad civil

El MOCI, a través de la DGFT y la TPD, es el responsable de las consultas con las partes interesadas en las negociaciones.

En la literatura hay un relativo consenso respecto de cómo anteriormente la sociedad civil y los sectores productivos tuvieron una participación marginal en la política comercial externa, y cómo desde finales de la década de los '90 esto ha ido cambiando, sin llegar –no obstante- a ser un modelo de *multistakeholders* (Carsten Mahrenbach, 2013). Asimismo, se señala en la literatura que en el diseño institucional de India **conviven mecanismos formales e informales de consulta con las distintas partes interesadas** (Lilja, 2012; Conceição-Heldt, 2013).

Conforme a la investigación de Carsten Mahrenbach (2013) el gobierno de la India ha sido bastante sensible a los intereses de los actores domésticos en la elaboración de su política comercial externa y sus negociaciones comerciales internacionales. No obstante existen diferencias entre los sectores. Mientras que el industrial es concentrado y organizado, siendo las dos principales organizaciones la *Confederation of Indian Industry* y la *Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry*; el sector agrícola es disperso. Por su parte, debe señalarse que durante los años '90s hubo una serie de campañas de concientización para mejorar el involucramiento de las distin-

tas partes interesadas en los mecanismos de consulta, destacándose campañas como *WTO Awareness programs*.

Una de las formas más extendidas de participación de los actores privados es a través de los **consejos consultivos –advisory bodies–**. Estos corresponden a un modelo de “*adaptive club*”, y se remontan a la década del ‘80. *La Federation of Indian Export Organization*, es uno de los consejos de promoción de la exportaciones, y su rasgo distintivo es servir como plataforma de interacción entre expertos y *policy-makers* (*Government of India, 2018*). Por su parte, el *Board of Trade* es un mecanismo de interacción entre el gobierno y el sector privado. Este órgano, reactivado en 2016 como parte del plan estratégico 2015-2020 y fusionado en 2019 con el mecanismo de coordinación con las unidades territoriales, está integrado por los secretarios de los Departamentos de Comercio, Hacienda, Relaciones Exteriores, Textiles, Política Industrial y Promoción, Aviación Civil; el vice director del Banco de la India; las agencias nacionales de promoción de exportaciones y de créditos para el comercio exterior; y los representantes de las principales asociaciones industriales y de comercio⁽⁴¹⁾, y -desde la fusión de las agencias de consulta- por las unidades territoriales. Entre las funciones de este *board* se encuentra asesorar al gobierno en la elaboración de los planes de exportación, sugerir medidas para industrias específicas, revisar el marco normativo e institucional de la operatoria del comercio exterior y contribuir a canalizar sugerencias para mejorar su funcionamiento.

Además de esta estructura, el MOCI hace **consultas directas** mediante la realización de seminarios y conferencias; pudiendo considerarse éstos como mecanismos informales de consulta.

Otra forma de participación consulta ha sido mediante el accionar de los Parlamentos, donde las partes interesadas son consultadas en el proceso de ratificación de acuerdos. A diferencia de otros países, no está estipulado un procedimiento formal.

Mientras que estas consultas han atendido más a las negociaciones comerciales –fundamentalmente en OMC–, en otros aspectos como la formulación del documento de planificación de la política comercial externa, el involucramiento de la sociedad civil y otros *stakeholders* ha sido muy bajo (Mehta & Chatterjee, 2015).

Las instituciones académicas –independientes y de base gubernamental- se han visto crecientemente involucradas en los procesos de consulta. Se incluyen como instituciones de referencia del MOCI el *National Council for Applied Economic Research*, *Indian Institute of Foreign Trade*, *Indian Council for Research on International Economic Relations*, y el *Research and Information System for the Non-Aligned and other Developed Countries*.

41.- Los miembros por parte del sector privado del Board previo a la fusión con el Council for Trade Development and Promotion pueden consultarse aquí <https://dgft.gov.in/sites/default/files/Old-Notices.pdf>



Sudáfrica

Distribución de competencias sobre la Política Comercial Externa

El sistema de Gobierno en Sudáfrica es de tipo parlamentario. El poder Legislativo -el Parlamento- se compone de la Asamblea Nacional y el Consejo Nacional de las Provincias -*National Council of Provinces*-. **El Ejecutivo encabezado por el Presidente, es el responsable de la formulación e implementación de la política comercial externa. El Parlamento si bien interviene en esta política, tiene un rol secundario.** El poder Legislativo da lugar a la ratificación de los acuerdos comerciales internacionales y participa mediante los mecanismos de supervisión y consulta de la política comercial, centrados en dos comisiones: *Portfolio Committee on Trade and Industry*, y el *Select Committee on Trade and International Relations*.

A través de la labor de los Comités el Parlamento contribuye al debate político sobre la política comercial externa, y otorga transparencia a parte del proceso de la misma -mediante las minutas de las reuniones y publicación de otros documentos de soporte-. Respecto de las negociaciones internacionales, el Parlamento tiene la potestad de intervenir sobre un tratado internacional en los casos que requieren ratificación o acceso (como en los acuerdos multilaterales), cuando un acuerdo tiene implicancias fiscales y requiere una erogación monetaria, o bien cuando tiene implicancias para las regulaciones domésticas y requiere ajustes a la legislación vigente o la sanción de nuevas normas (*Department of International Relations and Cooperation. Republic of South Africa, s.f.*)

El proceso de ratificación está orientado por ley, según la cual un acuerdo firmado que requiere ratificación tiene que ser sometido al Consejo de Asesores Legales del Departamento de Justicia y el Consejo de Asesores Legales del Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación (DIRCO). El ministro del área pertinente debe elevar un memorándum al gabinete y responder a los requerimientos que se hagan sobre el instrumento internacional. Una vez que el tratado obtiene la recomendación del Gabinete, es derivado al Parlamento. Allí deben tratarlo tanto la Asamblea Nacional como el Consejo Nacional de las Provincias. Debe acompañarse el tratado de un Memorándum explicativo, y los Departamentos del Ejecutivo deben trabajar en conjunto con las oficinas parlamentarias. Ambos documentos tienen que ser aprobados por los cuerpos del Legislativo (*Department of International Relations and Cooperation. Republic of South Africa, s.f.*).

Si bien parece un sistema rígido, conforme la literatura, el poder legislativo no ha rechazado nunca un acuerdo internacional (Draper, Disenyana, & Biacuana, 2010), por lo que la ratificación se da por descontada por el Ejecutivo.

La autoridad del *Department of Trade and Industry* y la distribución de las distintas competencias en el Poder Ejecutivo

Dentro del Poder Ejecutivo, el ***Department of Trade and Industry*** (DTI) es quien concentra las distintas competencias sobre la política comercial externa. La creación del DTI y la concentración de las funciones de política comercial en este departamento han sido consideradas exitosas en la literatura (Draper, Disenyana, & Biacuana, 2010; Claar, 2018), especialmente en la función negociadora.

La **planificación** juega un rol importante dentro de gobierno de Sudáfrica. De allí que el DTI subsuma sus lineamientos de objetivos y acciones al documento de planificación nacional, conocido como el *National Development Plan* (Claar, 2018). Asimismo, el DTI formula su Plan de desempeño Anual -*Annual Performance Plan*-, el *Industrial Policy Action Plan*, y la *Integrated National Export Strategy*, sosteniendo la planificación como mecanismo de formulación de los lineamientos principales de la PCE.

Negociaciones

El DTI es el área de gobierno que tiene a cargo las negociaciones comerciales internacionales, desde mediados de la década del 90 cuando Sudáfrica comenzó a negociar un acuerdo comercial con Europa. El desarrollo de la agenda externa fue lo que impulsó la reestructuración de este área, con especial foco en la coordinación interna necesaria para las negociaciones (Bilal, 2003).

Dentro del DTI, la ***International Trade and Economic Development Division*** (ITED) es la responsable de la formulación de los lineamientos de la política comercial externa y de la posición en las negociaciones bilaterales y multilaterales. El ITED se compone de cuatro áreas: Negociaciones Comerciales; Relaciones Económicas Multilaterales de África; Relaciones Bilaterales con el resto del Mundo; y Oficina del Director General –encargada de las tareas de investigación- (Department of Trade and Industry. Republic of South Africa, 2019).

Para el desarrollo de las políticas en cada una de dichas áreas se vale de consultas con otras agencias de gobierno a través del sistema de clúster, con el Parlamento y con las partes interesadas –apelando para ello al mecanismo del *National Economic Development and Labour Council* (NEDLAC). Asimismo, como se señala más abajo, suele nutrirse de las investigaciones de *think tanks* y ONG. **La centralidad del DTI en las negociaciones es algo reconocido por los demás departamentos, lo que ha facilitado la coordinación (Bilal, 2003).** Cada área es responsable de la preparación de sus documentos, pero luego el DTI es el que centraliza. Existen grupos interministeriales de trabajo para las cuestiones técnicas; y el sistema de clúster, con la reunión de Gabinete, para la parte política y definición final de la posición negociadora. Por ejemplo, para la Conferencia Ministerial de la OMC en Buenos Aires, el gobierno convocó a un Foro de Consulta Nacional en el mes de octubre, como actividad preparatoria a la reunión, en la que participaron representantes del gobierno, de los sindicatos y de los sectores empresarios.



Para la literatura, la experiencia de Sudáfrica demuestra que el involucramiento político es una fuerza necesaria para asegurar la cohesión y dirección en el desarrollo de las negociaciones comerciales, con un interlocutor como Europa (Bilal, 2003). Cabe señalar que por ejemplo, en embajadas como la de Ginebra, focalizada en las negociaciones de OMC, conviven delegados del DTI, del Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación (DIRCO), y del Departamento de Agricultura (DAFF)(42).

Implementación

La International **Trade Administration Commission** (ITAC), creada en 2002, es la agencia que se ocupa de los derechos de aduana, las concesiones en materias de impuestos, los controles de importación y exportación, y las medidas antidumping, salvaguardias y compensatorias. (Organización Mundial de Comercio, 2016). Por su acta de constitución esta agencia pertenece al DTI, sin embargo, cuando se creó el Departamento de Desarrollo Económico, la ITAC comenzó a reportar ante éste y a obtener del mismo su presupuesto, dando lugar a una doble pertenencia institucional. Su mandato deriva del DTI, quien aprueba además las recomendaciones de ITAC, pero su presupuesto del Departamento de Desarrollo Económico (Draper, Engel, Krogman, Ngarachu, & Wentworth, 2018). En tercer lugar, interviene el Ministerio de Finanzas, quien da la aprobación final en lo pertinente a modificaciones de aranceles o medidas equivalentes, con el aval del Tesoro Nacional.

Por su parte, el **South Africa Revenue Service (SARS)** es la autoridad responsable de la recaudación impositiva de Sudáfrica. Es una agencia autónoma del gobierno que, entre otras funciones, se ocupa de la administración de los acuerdos comerciales y otros protocolos; así como de la implementación de las medidas de defensa que dictamina el ITAC. El Tesoro Nacional supervisa también el establecimiento de los aranceles(43).

Para cuestiones como las barreras técnicas al comercio existe un comité interdepartamental específico **-Interdepartmental Coordination and Advisory Committee on Technical Barriers to Trade-**, que reúne a 15 agencias y departamentos para coordinar las políticas sobre este áreas.

42.- El Departamento de Agricultura ha participado activamente de las negociaciones OMC, y del trabajo en el grupo Cairns, el G20, la SACU y el Grupo Africano (Grant, 2006).

43.- Existen observaciones en las fuentes consultadas respecto de que este sistema con la participación de dos ministerios y varias agencias resulta en una demora de las investigaciones, y que el ITAC no tiene el suficiente staff para el ejercicio de sus tareas (Draper, Engel, Krogman, Ngarachu, & Wentworth, 2018)

Finalmente, dentro del organigrama institucional se ubica la *Economic Research and Policy Coordination Unit* que realiza tareas de inteligencia económica e investigación para las autoridades y divisiones de la DTI.

Promoción del comercio y de las inversiones

Trade and Investment South Africa (TISA) es la agencia, dentro del DTI, dedicada a la promoción del comercio y de Inversiones. Se compone de cuatro divisiones: *Invest Promotion and Facilitation*; *Export Promotion and Marketing*; *Export Development and Support*; y *Foreign Services Management*.

Además del DTI, el DIRCO y otras agencias de gobierno también intervienen en la promoción del comercio. De allí que la coordinación sea parte necesaria de este eje de políticas (Department of Trade and Industry. Republic of South Africa, 2019). Se destaca en el desarrollo de la política de promoción i) la coordinación entre las distintas agencias de la DTI; ii) la articulación entre el DTI, el DIRCO, el Departamento de Agricultura (DAFF), el tesoro nacional, y la Autoridad de Aduana (SARS), mediante el mecanismo de clúster, subcomités y equipos de trabajo; iii) la articulación con la sociedad civil y partes interesadas, en los NEDLAC y el Agricultural Trade Fórum; iv) los Consejos de Exportación; y finalmente con otros gobiernos; y v) la supervisión del Parlamento. (Department of Trade and Industry. Republic of South Africa, 2019)

La política de promoción de exportaciones se orienta por el *National Exporter Development Programme (NEPD)*. Sudáfrica ofrece a los exportadores incentivos y asistencia financiera en relación con los estudios de mercado y la participación en misiones comerciales. Provee además de servicios de consultoría, como información de mercados, oportunidades de exportación, normas de calidad y comercio electrónico (Organización Mundial de Comercio, 2016). Uno de los ejes de la política de promoción es generar una cultura exportadora, para lo cual el DTI desarrolla un programa de *Global Exporter Passport Program*, destinado a la capacitación de los exportadores. Para la mayor parte de los instrumentos de promoción, el DTI sostiene estrategias sectoriales; que se suman a las líneas principales de promoción económica del ministerio *-Broad-Based Black Economic Empowerment*; Cooperativas, y Empoderamiento Económico de las Mujeres-.

En esa línea, existen además **Consejos de Exportaciones**, que buscan mejorar la comunicación y cooperación con los distintos sectores industriales respecto de las estrategias de penetración en los mercados internacionales. Estos Consejos representan a un grupo de empresas que busca promover la industria como un exportador competitivo de bienes y servicios. Actualmente hay 18 Consejos de Exportación, 6 Asociaciones Industriales, y 4 Grupos de Acción Conjunta, los cuales son financiados por el DTI mediante un esquema de asistencia para sectores específicos dentro del programa de *Export Marketing and Investment Assistance* (EMIA) (Department of Trade and Industry. Republic of South Africa, s.f.). Se trata de un modelo de asociación público-privado para la promoción del comercio exterior. No existe un consenso en la literatura respecto del desempeño de estos consejos y de su impacto sobre la inserción comercial internacional de Sudáfrica (Draper, Engel, Krogman, Ngarachu, & Wentworth, 2018).

El **Foreign Service Management** coordina la labor de las oficinas del DTI en el exterior, a lo largo de 36 países. Estas oficinas se dedican tanto a la promoción de las exportaciones como de las inversiones.

En cuanto al financiamiento como mecanismo de promoción, existe una empresa de capitales estatales, la *Export Credit Insurance Companion*, que proporciona seguros de crédito a la exportación.

Finalmente, los regímenes de Zonas Económicas Especiales y de Parques Industriales son también instrumentos para la promoción de exportaciones.

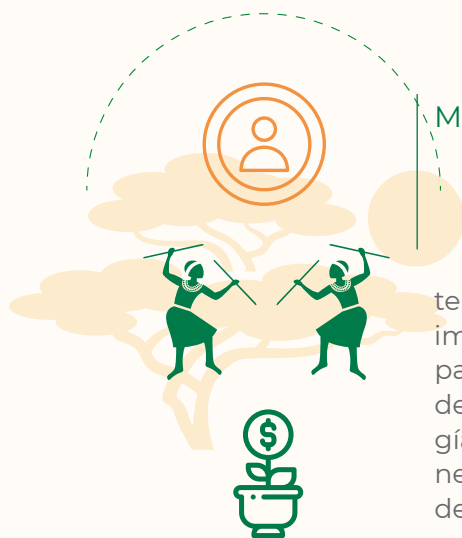
Para la promoción de Inversiones se destaca **Invest South Africa (InvestSA)**, la cual fue establecida en abril de 2016 como la principal agencia gubernamental de inversiones. Sus metas son ampliar y retener las inversiones y mejorar el entorno de negocios. Para cumplir sus metas desarrolla sus políticas en tres ejes: la promoción de las inversiones; la facilitación de las inversiones; y finalmente, el apoyo y sostenimiento de la inversión (*aftercare*).

Respecto de la promoción de inversiones, las líneas de trabajo abarcan la mejora del entorno económico y regulatorio, por ejemplo con la firma de TBIs, la elaboración de guías para la inversión, y la oferta de ciertos financiamientos (Department of Trade and Industry. Republic of South Africa, 2019). En cuanto a la facilitación, se plantea por ejemplo, la facilitación de incentivos, la provisión de análisis de localización, la infraestructura, la labor de los representantes en el exterior, la realización de misiones de atracción e inversiones, así como la mejora de mecanismos de mediación y arbitraje. En efecto, se menciona la incorporación de un procedimiento de mediación a través del DTI, a la vez que la posibilidad de recurrir a un arbitraje internacional ante un conflicto entre el Inversor y el Estado (Department of Trade and Industry. Republic of South Africa, 2019). Respecto de los servicios post-inversión, se identifica servicios de consultoría para la contratación de personal, asesoramiento en cuestiones como vivienda, escolarización, etc., encuentros con inversores, y la realización de foros de negocios y mesas redondas de inversores.

En cuanto a la emisión de la IED, los estudios señalan que no existe una política explícita de desarrollo de este tipo de flujos de capitales por fuera del territorio africano (Manyuchi & Mugabe, 2018). TISA es también responsable de este eje. En sus tareas colabora al poner en contacto a los inversores de Sudáfrica con las agencias de promoción de inversiones de otros países, así como con potenciales interesadas. El DIRCO por su parte, se ocupa de la IED mediante sus misiones y embajadas, que proveen información y promocionan distintos tipos de encuentros entre partes potencialmente interesadas. También favorece la emisión de IED, de manera indirecta, al mejorar los vínculos diplomáticos, políticos y económicos con otros países (Manyuchi & Mugabe, 2018)

Las provincias también tienen sus agencias de promoción de las inversiones –**Provincial Investment Promotion Agencies (PIPAs)**– La iniciativa One Stop Shop (OSS) del Comité Interministerial de Promoción de Inversiones(44), centraliza la conformación de programas de promoción y coordina las actividades del gobierno federal con las provincias.

44.- Integran el Comité los ministerios de Comercio, Agricultura, Gobierno Cooperativo, Desarrollo Económico, Energía, Relaciones Ambientales, Finanzas, Salud, Interior, Trabajo, Recursos Minerales, Empresas Públicas, Desarrollo Rural, Ciencia y Tecnología, Agua y Sanidad, y PyMES.



Mecanismos de coordinación gubernamentales

Varias áreas del gobierno inciden en la política comercial externa. El DTI centraliza el proceso decisorio de la formulación e implementación, pero articula con otros departamentos: el Departamento de Relaciones Internacionales, el de Agricultura, el de Desarrollo Económico, el Tesoro, Recursos Minerales y Energía, Salud. Como señalamos al analizar el proceso de negociaciones internacionales y ratificación de acuerdos, el Departamento de Justicia y el Parlamento también intervienen en la PCE.

El mecanismo de coordinación es a través de un sistema de Clúster, dominado por el Presidente. Dos clúster en particular son relevantes para las negociaciones comerciales internacionales: **el clúster de Asuntos Económicos e Inversiones, y el de Relaciones Internacionales, Paz y Seguridad.** El Presidente tiene amplia influencia en los resultados de estos procesos (Claar, 2018). En 2016 se incorporó, además, a los mecanismos de coordinación el **Comité Inter-Ministerial de Promoción de Inversiones**, mencionado en el apartado anterior.

La relación entre el Departamento de Comercio y el de Relaciones Internacionales no ha sido muy fluida, dando cuenta la literatura de fricciones entre ambas áreas de gobierno (Draper, 2007; Draper, Disenyana, & Biacuana, 2010). De hecho, en el informe anual del 2019 se señala a esta coordinación como un área a mejorar en el próximo período (Department of Trade and Industry. Republic of South Africa, 2019). Si bien el DIRCO se considera a sí mismo estratégico en la formulación de la política comercial externa, ha tenido limitaciones en sus capacidades técnicas para las cuestiones comerciales, favoreciendo ello la primacía del DTI (Claar, 2018).

La coordinación con el nivel subnacional

La coordinación entre el gobierno nacional, las provincias y los municipios es uno de los objetivos del plan de desarrollo nacional del gobierno. Para ello se propone incluir a la vinculación con las unidades subnacionales en el sistema de clústers de coordinación gubernamental general. No se identifican mecanismos específicos de coordinación con las provincias en el DTI por fuera del ya mencionado Comité Interministerial de Promoción de Inversiones. En el Departamento de Agricultura se incluye a las provincias en el *Agricultural Trade Forum*, que es el mecanismo de consulta con la sociedad civil y sectores productivos⁽⁴⁵⁾.

La coordinación con nivel supranacional

Al ser miembro de la **South African Custom Union (SACU)** Sudáfrica debe coordinar su política comercial en materia aduanera también a nivel supranacional.

En este caso, **para la decisión sobre aranceles y medidas de defensa del comercio, la SACU cuenta con un Consejo de Ministros.** Este consejo se conforma por el Ministro de Finanzas y el de Comercio de cada país miembro. El Consejo de Ministros es el responsable del funcionamiento de las instituciones de la SACU, en tanto que la **Junta Arancelaria** se encarga de formular recomendaciones al Consejo de Ministros

45.- Se desarrolla más adelante.

sobre los aranceles aduaneros y asuntos conexos. Al formular sus recomendaciones, la Junta Arancelaria examina las investigaciones iniciadas por los Órganos Nacional de los Estados miembros que repercuten sobre los aranceles aduaneros. (Organización Mundial de Comercio, 2016)

La ITAC es la que realiza recomendaciones a este Consejo para la formulación e implementación de la política comercial externa de Sudáfrica.

Mecanismos de transparencia y participación de los sectores productivos y la sociedad civil

La instancia singular de participación de la sociedad civil en Sudáfrica es el **National Economic Development and Labour Council (NEDLAC)**, creado en 1995 en el marco de las reformas de la administración pública que siguieron al *Apartheid*. NEDLAC se presenta como un mecanismo de búsqueda de consenso y participación (Taylor, 2005), como una plataforma para el diálogo entre distintos intereses en pugna (Claar, 2018). **El NEDLAC está conformado por el gobierno, los sindicatos, y los empresarios, con igual representación.** Su función es aconsejar al gobierno y al Parlamento en las políticas que son sometidas a su consideración, en cuatro ejes: finanzas públicas y política monetaria, política laboral, comercio y política industrial, política de desarrollo.

Las reuniones se organizan en grupos de trabajo, en los que participan las partes interesadas que tienen un conocimiento específicos sobre el tema a abordar. Una vez elaborados los reportes, estos son sometidos a consideración de una Cámara, que es la autoridad superior del NEDLAC. Ésta se reúne al menos 6 veces al año, y está compuesta por representantes de los sindicatos, de las organizaciones empresarias y del gobierno (National Economic Development and Labour Council, 2019).

Cada sector elige a sus propios representantes entre sus miembros, tomando como base las organizaciones principales de éstos. Es decir, la *Business Unity South Africa*, por los empresarios; el *Deputy President*, por el gobierno; COSATU, FEDUSA y NACTU por el movimiento sindical. Otras organizaciones que representan a la comunidades puede ser designadas por el ministerio en consulta con las organizaciones empresarias y sindicales (NEDLAC, 1994).

NEDLAC ha tendido a sostener los intereses defensivos dentro de la política comercial externa (Taylor, 2005; Draper, Disenyana, & Biacuana, 2010); en tanto que los intereses ofensivos han recurrido a mecanismos de negociación ad hoc con el gobierno para impulsar sus intereses (Claar, 2018). Dada la concentración en los actores económicos, NEDLAC hace que Sudáfrica clasifique más como un modelo adaptativo que de *multistakeholders*, conforme la clasificación de Hocking (Hocking, 2004; Draper, 2007). De hecho, miembros de la sociedad civil han expresado disconformidad con este tipo de procedimiento (Grant, 2006).



Conforme las investigaciones relevadas, NEDLAC ha sido utilizada con mayor frecuencia para las negociaciones regionales que para los cuestiones tratadas en el marco de OMC (Draper, Disenyana, & Biacuana, South Africa, 2010).

En el caso del Departamento de Agricultura, existen varios mecanismos de consulta con la sociedad civil y partes interesadas, destacando el **Agricultural Trade Forum**. Esta plataforma involucra a representantes del gobierno, la industria (comercio y agricultores), sindicatos, el Banco de Tierras, y los departamentos de agriculturas provinciales. Produce insumos para las negociaciones comerciales.

Finalmente, mientras que algunas ONG se involucran en los mecanismos de participación mencionados, otro tipo de interacciones se da cuando éstas participan en la **generación de investigación para la política comercial, creación de capacidades y análisis técnicos** (Draper, Disenyana, & Biacuana, South Africa, 2010). Así un mecanismo adicional de participación ha sido el del involucramiento de distintas organizaciones de la sociedad civil como expertos y consultores en el proceso decisorio. En esta línea se identifica a casos como los de *Trade and Industrial Policy Strategies* (TIPS), *Trade Law Centre for Southern Africa* (TRALAC) y *South African Institute for International Affairs* (SAIIA) como consultores del DTI.

Conforme Draper, Disenyana, & Biacuana (2010) el desarrollo de la agenda de negociaciones externas puso de manifiesto la necesidad de mejorar la coordinación interna en el proceso de formulación de la posición y estrategia comercial internacional de Sudáfrica, fortaleciendo el rol de las organizaciones de la sociedad civil.



Unión Europea

Distribución de competencias sobre la Política Comercial Externa

A diferencia del resto de los casos, la Unión Europea no es un país sino una organización internacional producto de un proceso de integración profundo y, en tanto constituye un territorio aduanero común, tiene una política comercial externa común con su respectivo diseño institucional.

La estructura de gobierno de la política comercial europea se ordena en torno a tres instituciones: la Comisión Europea, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo. El Consejo Europeo es la institución a cargo de establecer la orientación política general y las prioridades de la Unión Europea. Está integrado por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y el Presidente de la Comisión. El Parlamento está integrado por representantes de los ciudadanos de la UE y co-legisla junto con el Consejo. Además supervisa la actividad de la Comisión y de otros órganos de la UE. La Comisión es el órgano Ejecutivo de la política europea, y está dirigida por un grupo de 28 comisarios –uno de cada país, que es conocido como “el Colegio de Comisarios”.

La política comercial externa es competencia común de la Unión Europea, desde que el **Tratado de Roma** dio lugar a la creación de la Política Comercial Externa Común. Abarca el comercio de bienes y de servicios, los aspectos comerciales de la propiedad intelectual, la IED, y las medidas de defensa comercial. La distribución de competencias entre los tres órganos de gobierno europeos, y entre éstos y los gobiernos nacionales, está determinada por el **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)**, conocido también como Tratado de Lisboa (2009).

Según el artículo 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: “La política comercial común se basará en principios uniformes, en particular por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales relativos a los intercambios de mercancías y de servicios, y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, las inversiones extranjeras directas, la uniformización de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial, entre ellas las que deban adoptarse en caso de dumping y subvenciones. La política comercial común se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión”

Dentro de este marco, al Parlamento Europeo tiene, junto con el Consejo, el poder de adoptar la legislación relativa a la política comercial. Le corresponde al Parlamento intervenir en el proceso de ratificación de los acuerdos comerciales internacionales. También tiene injerencia –con menor peso decisivo- en las instancias previas del proceso de negociaciones, dado que la Comisión debe informar al Parlamento sobre los avances en las mismas. Además interviene a través de otras acciones como resoluciones parlamentarias, audiencias, y solicitudes de preguntas a la Comisión, durante el proceso de negociaciones (Roederer-Rynning & Kallestrup, 2017).

Dentro del Parlamento, el **International Trade Committee (INTA)** es el que se ocupa específicamente de los temas comerciales. Por la relevancia adquirida tras el tratado de Lisboa, se dice que es el comité más prestigioso dentro del Parlamento. Esta Comisión tiene competencias para “1. Las relaciones financieras, económicas y comerciales con terceros países y organizaciones regionales; 2. El arancel exterior común y la facilitación del comercio, así como los aspectos externos de la normativa y la gestión aduaneras; 3. El inicio, la supervisión, la conclusión y el seguimiento de los acuerdos comerciales bilaterales, multilaterales y plurilaterales que rigen las relaciones económicas, comerciales y de inversión con terceros países y organizaciones regionales; 4. Las medidas de armonización o normalización técnicas en sectores cubiertos por instrumentos de Derecho internacional; 5. Las relaciones con las organizaciones internacionales pertinentes y los foros internacionales sobre asuntos comerciales, así como con las organizaciones que fomenten a escala regional la integración económica y comercial en el exterior de la Unión; 6. Las relaciones con la Organización Mundial de Comercio, incluida su dimensión parlamentaria” (Parlamento Europeo, 2019).

El proceso de ratificación de un acuerdo comercial varía según si éste es de competencia exclusiva de la UE –es decir, si forma parte de aquellas de la Política Comercial Común- o es considerado un acuerdo mixto –en el que intervienen los Estados nacionales-. Cuando el Parlamento recibe un tratado tras el análisis del Consejo –el cual aprueba los tratados por mayoría calificada(46)-, debe consultar con el Comité de Comercio (INTA) y con los representantes de la industria, sindicatos, y grupos ambientalistas –entre otros-. El Parlamento vota por mayoría simple, por aprobar o rechazar el acuerdo. En el caso de los acuerdos de competencias exclusivas, con ello queda finalizado el procedimiento. En el caso de competencias mixtas, se requiere la ratificación de los Estados miembros, por lo que puede tener lugar una aplicación provisoria hasta que ello ocurra(47). En dicho caso, es el Consejo, a propuesta de la Comisión, el que puede decidir la entrada en vigor provisional de un acuerdo (European Commission, 2018).

La expansión de la política comercial común ha ido de la mano con el fortalecimiento del rol del Parlamento Europeo en la misma (Roederer-Rynning & Kallestrup, 2017). La intervención del Parlamento, tras el Tratado de Lisboa, lo que busca es incrementar la legitimidad del proceso decisorio en materia de política comercial (Young, 2017). El TFEU le dio al Parlamento mayores derechos de acceso a información, poder de co-decision en el proceso de formulación de la política comercial, y una posición central en el proceso de ratificación de los acuerdos internacionales (Roederer-Rynning & Kallestrup, 2017).

46.- Se alcanza una mayoría cualificada si se cumplen dos condiciones: el 55 % de los Estados miembros vota a favor, lo que en la práctica significa 16 de los 28 Estados miembros; y los Estados miembros favorables a la propuesta representan al menos el 65 % de la población total de la UE (Consejo Europeo, 2019).

47.- En casos de desacuerdo respecto de la distribución de competencias e injerencias exclusivas o mixtas, el que determina es la Corte de Justicia Europea (European Commission, 2018).



La autoridad principal en materia de política comercial externa y la distribución de las distintas competencias

La Dirección General de Comercio (DG Trade), dentro de la Comisión Europea, es la autoridad ejecutiva central en materia de política comercial externa. La Comisión es la que conduce la política comercial respecto de terceros países. Junto con el Consejo, debe establecer el arancel externo común, guiar la política de exportaciones, y decidir en la implementación de medidas de protección del comercio; a la vez que lleva adelante las negociaciones comerciales internacionales (Archick, 2018).

La Unión Europea “formula y aplica sus política comercial y relacionadas con el comercio por medio de dos tipos de textos Legislativos: la legislación primaria, por ejemplo los tratados y otros acuerdos de similar jerarquía jurídica mediante los cuales la UE concluye y aplica la política comercial común, y la legislación secundaria [como reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes]” (Organización Mundial de Comercio, 2013).

La Política de Aranceles es fijadas por el Parlamento y el Consejo, o bien por el Consejo a propuesta de la Comisión (Organización Mundial de Comercio, 2013).

Negociaciones

El procedimiento para las negociaciones comerciales internacionales fue regulado por el **artículo 218 del Tratado de Lisboa**, interviniendo en el procedimiento tanto el Consejo, como el Parlamento y la Comisión. Corresponde al DG Trade liderar las negociaciones comerciales internacionales. Su margen de maniobra, si bien amplio, queda limitado por este andamiaje institucional.

A la Comisión le corresponde realizar los **estudios preliminares** de una negociación comercial internacional (consultar con partes interesadas, realizar –por medio de otra institución- el estudio de impacto previo, y establecer diálogo con la potencial contraparte). Luego de esto, es tarea de la Comisión recomendar al Consejo el inicio de las negociaciones propiamente dichas, y la elaboración de un **mandato de negociaciones**. Las directivas de negociaciones que propone la Comisión son debatidas en el

Comité de Política Comercial del Parlamento, y aprobadas por el **Comité de Política Comercial del Consejo** (Cottier, 2017; European Commission, 2018).

Este último “asesora y asiste a la Comisión en la negociación de los acuerdos con terceros países o en las organizaciones internacionales en el ámbito de la política comercial común. Actúa además como uno de los órganos preparatorios en el proceso decisorio del Consejo sobre política comercial de la UE” (Consejo Europeo, 2017). Es un Comité de carácter gubernamental, en el que están representados todos los países de la Unión. El Comité se reúne de manera mensual con su membresía plena, y de manera semana a nivel de directores. TPC tiene áreas específicas sectoriales: TPC Steel, para el acero, STIS para textiles e insumos industriales, S&I para servicios e inversiones.

Durante las negociaciones, la Comisión debe consultar con el Trade Policy Committee –del Consejo Europeo- y mantener informado al International Trade Committee (INTA) del Parlamento Europeo. Asimismo, la Comisión debe publicar un reporte de cada ronda de negociaciones, y sus propuestas iniciales de negociación. Concluidas las negociaciones, la Comisión debe notificar al Consejo y al Parlamento, y **publicar los textos** de negociación (European Commission, 2018).

Luego de ello la Comisión junto al Consejo realizan la **revisión legal del texto, y sus traducciones**. El DG Trade envía su propuesta relativa al acuerdo a otras comisiones, mediante el **proceso de consultas “inter service”**. Los 28 Comisarios adoptan la propuesta de decisión sobre la firma del tratado y sobre su aplicación provisional, que es enviada al Consejo. El Consejo decide y se procede a la firma. Luego, se envía al Parlamento para su aprobación.

Respecto del contenido de los acuerdos, se señala que si bien las competencias de la Unión Europea en materia comercial se han ampliado tras el Tratado de Lisboa, dada la complejidad de la agenda de relaciones comerciales internacionales, el diseño institucional siempre parece quedar corto ante los avances de la globalización (Cottier, 2017).

La Comisión Europea es también la representante de los Estados miembro ante la OMC. Para las negociaciones en OMC, la Comisión propone un borrador del mandato, basado en las posiciones de los gobiernos nacionales, los empresarios, la sociedad civil, y los Parlamentos nacionales. La propuesta de la Comisión es analizada, y posteriormente adoptada, por el Consejo –con intervención del Comité de Política Comercial-, siguiendo un esquema semejante al de negociaciones preferenciales.

Un elemento resaltado en el proceso de negociaciones es la memoria institucional al interior de la Comisión (Woolcock, 2005).

Implementación

La implementación de la política comercial externa europea está a cargo de la Comisión Europea y de los Estados Nacionales.

La Comisión aplica la política comercial por medio de **“actos delegados” y “actos de ejecución”**. En aquellas áreas donde se requieren una condición de implementación uniforme (impuestos, agricultura, mercado interno, salud, sanidad e alimentos) la Comisión adopta una legislación de implementación. Para ello deber consultar a

los comités en los que están representados todos los países. Los ciudadanos y otros partes interesadas pueden hacer observaciones sobre el proyecto de ley de la implementación, antes que los comités se expidan sobre ellas. Este proceso es conocido como **Comitología** (European Commission, s.f.). Se trata de Comités compuestos por representantes de los Estados miembro que asisten a la Comisión en el ejercicio de las competencias de ejecución (Organización Mundial de Comercio, 2013).

Estos **grupos de expertos** son cuerpos consultivos, compuestos por representantes del sector público y privado. Existen grupos formales, establecidos por una decisión de la Comisión, y grupos informales, sobre la base de una decisión de un departamento al interior de la Comisión. Los miembros pueden ser individuos, representantes de partes interesadas y organizaciones, autoridades nacionales, e incluso autoridades de países no miembros de la UE o de agencias internacionales. La conformación de los grupos se hace mediante convocatorias públicas a un registro.

En materia aduanera, se aplica el Código Aduanero Comunitario. Los Estados nacionales son los encargados de aplicar esta normativa, bajo la supervisión de la Comisión. Los Estados Nacionales solicitan, por su parte, a la Comisión, suspensiones arancelarias y otro tipo de solicitudes, que luego son aprobadas por el Consejo. La Comisión también ha implementado un Grupo de Contacto sobre Comercio, como marco para las consultas entre ésta y los operadores económicos; a la vez que también hay un canal web para consultas (Organización Mundial de Comercio, 2013). Los miembros de este grupo de contacto son especialmente asociaciones internacionales involucradas en cuestiones aduaneras europeas.

En cuanto a la investigación y análisis relativo a la política comercial, la Comisión realiza estudios a través del Equipo de Economistas del DG Trade, y de consultores independientes.

En el caso de los procedimientos antidumping, la Comisión es la responsable de terminar el margen de dumping; pero es el Consejo el que vota sobre la decisión relativa a la imposición de medidas antidumping (Woolcock, 2010). El **Directorate of Trade Defence** es el que lleva adelante la investigación. Por su parte, la Comisión es asistida por un comité de representantes de los países nacionales (De Bievre & Eckhardt, 2011). El **Trade Defence Instruments Committee** asiste a la Comisión en la implementación de instrumentos de defensa comercial. El Comité está compuesto por representantes de todos los países miembros, u dirigido por un representante de la comisión. Una de las innovaciones recientes en la legislación europea es que los sindicatos pueden actuar como partes interesadas en las investigaciones, a la vez que quedan habilitados para preparar presentaciones en conjunto con las uniones industriales. (European Commission, 2018).

Promoción del comercio y de las inversiones

En materia de promoción del comercio la UE establece algunas líneas, en tanto que cada Estado también desarrolla sus políticas. Como parte de las acciones de promoción de las exportaciones la UE concede subvenciones a las exportaciones en determinados productos del agro. Además la UE desarrolla políticas para las PyMES, mediante servicios de apoyo y de promoción de redes, así como Centros para Pymes



Europeas en India, China y Japón, entre otros. En este caso, es también la Comisión la responsable de llevar adelante la política. A nivel nacional cada Estado puede desarrollar políticas complementarias, siempre que se enmarquen dentro de la legislación europea.

El abordaje de las inversiones es algo relativamente nuevo para la UE, puesto que se incorporó a las competencias comunitarias recién con el Tratado de Lisboa. La Comisión ha desarrollado un **Plan de Inversiones para Europa** (también denominado “Plan Juncker”). Este tiene tres objetivos: eliminar los obstáculos a la inversión, dar visibilidad y ofrecer asistencia técnica a los proyectos de inversión y hacer un uso más inteligente de los recursos financieros. Para ello, el plan recurre a un **Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas**, que ofrece una garantía de la UE destinada a movilizar la inversión privada. El plan también crea un **Centro Europeo de Asesoramiento para la Inversión - European Investment Advisory Hub** - y el **Portal Europeo de Proyectos de Inversión**, que proporcionan asistencia técnica y mayor visibilidad a las oportunidades de inversión para que los proyectos de inversión se hagan realidad (Comisión Europea, s.f.).

El *European Investment Advisory Hub* es el resultado de una iniciativa conjunta entre el Grupo del Banco de Inversiones Europeo, la Comisión Europea y los Banco de Promoción Nacionales. En los hechos actúa como un portal para el acceso a los servicios de las agencias nacionales de promoción de inversiones y brinda algunos servicios de consultoría. Se centra en tareas de facilitación, brindando asistencia en el desarrollo de los proyectos de inversión. Los sectores donde hace foco son los de desarrollo e innovación, energía, tecnología para transporte e infraestructura, tecnologías para comunicación, recursos ambientales y capital humano, cultura y salud. Asimismo, segmenta sus apoyos para las PyMEs. Por último realiza también tareas de capacitación de otras agencias de promoción de inversiones.

El énfasis de la política de promoción de inversiones ha sido mejorar el entorno de las empresas eliminando los obstáculos reglamentarios (nacionales y europeos) a la inversión, Por su parte, a partir de 2019 la UE creó un sistema de cooperación y de intercambio de información sobre las inversiones extranjeras directas de otros países que puedan afectar la seguridad o el orden público. Este sistema⁽⁴⁸⁾, conocido como *screening framework*, también está a cargo de la Comisión, y realiza una tarea complementaria a los mecanismos de evaluación de la inversión que puedan tener los Estados nacionales⁽⁴⁹⁾. Funciona a través de un Grupo de Expertos en evaluación de IED, que está conformado por todos los Estados miembro, tengan éstos o no mecanismos nacionales de screening de la inversión.

48.- Se trata de la Regulación (EU) 2019/452. Su entrada en vigor está estipulada para octubre de 2020.

49.- Corresponde a los Estados nacionales la decisión de autorizar la localización de una inversión en su territorio, y las condiciones en la que la misma se realiza.



Mecanismos de coordinación gubernamentales

La coordinación entre Consejo, Comisión y Parlamento se da mediante el llamado “**Procedimiento Legislativo Ordinario**”. Conforme el mismo la Comisión presenta propuestas al Parlamento y al Consejo, los cuales pueden proponer modificaciones. Si no hubiera acuerdo, se recurre al Comité de Conciliación (50) para llegar a un texto conjunto (Organización Mundial de Comercio, 2013).

Por su parte, **cada uno de los organismos de la UE tiene sus mecanismos de coordinación interno.**

Al interior del Consejo la coordinación entre los representantes de los países nacionales tiene lugar en el **Foreign Affairs Council of Trade (FAC Trade)**. No obstante, las decisiones del Consejo también pueden ser tomados sobre otro esquema de configuraciones. El Consejo es asistido por el **Comité de Representantes Permanentes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea (COREPER)** y por más de 150 grupos de trabajo y comités altamente especializados, denominados “**órganos preparatorios del Consejo**”, de entre los cuales ya hemos mencionado supra al *Trade Policy Committee*. Otro órgano es el *Working Party on Trade and Questions*. Este grupo se encarga de distintos expedientes Legislativos en materia de comercio que se adoptan mediante el procedimiento legislativo ordinario. También sirve de foro para debatir cuestiones de política comercial horizontal.

A las sesiones del Consejo asisten representantes de los ministerios de cada uno de los Estados miembros. También se invita a estas sesiones a los Comisarios europeos encargados de los ámbitos que se abordan. Se invita al Banco Central Europeo cuando es él el que ha iniciado el procedimiento Legislativo. El Consejo adopta sus decisiones por mayoría simple, mayoría cualificada o unanimidad, dependiendo de la decisión que deba tomarse. Cuando los grupos de trabajo no llegan a un acuerdo es el COREPER el que define.

El proceso de toma de decisiones al interior de la Comisión se realiza a través de las reuniones semanales. La Comisión funciona según el principio de colegialidad: **el Colegio de Comisarios** decide de manera colectiva y responde de sus decisiones ante el Parlamento Europeo. El Colegio también puede decidir mediante votación. En ese caso, para aprobarse, la decisión debe contar con el voto mayoritario de sus miembros (15 de 28). Cada comisario tiene un voto, que solo puede emitir en persona (European Commission, s.f.).

La coordinación con el nivel nacional (Estados Nacionales)

El tratado de Lisboa incrementó el poder de la UE respecto de los países miembros en materia de política comercial. Sin embargo, según Young (2017) la centralización incompleta de la autoridad en materia de comercio jugó un rol importante en amplificar la oposición a los acuerdos internacionales, especialmente en el rol de los Parlamentos nacionales. Áreas como las de las barreras regulatorias son señaladas como puntos de la agenda que requieren aún un papel importante de los gobiernos nacionales.

La principal coordinación entre la UE y los Estados Nacionales se da en los mecanismos internos del Consejo, o bien, a través del procedimiento de Comitología de

50.- Este Comité está compuesto por el mismo número de representantes del Consejo y del Parlamento. Está copresidido por los presidentes del Parlamento y del Consejo y su objetivo es alcanzar un acuerdo sobre un texto conjunto basado en las posiciones de ambas instituciones en una segunda lectura. La Comisión Europea participa en sus trabajos para fomentar el acercamiento de las diferentes posturas (EUR-Lex, s.f.).

la Comisión a la hora de implementar la política comercial externa; los cuales han sido identificados en el análisis de cada competencias específica.

Mecanismos de transparencia y participación de los sectores productivos y la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil han incrementado su peso en el proceso decisorio de la PCE. Por un lado, por una mayor demanda, a raíz de los contenidos que la PCE ha ido abordando, y por otro, por una preocupación por la legitimidad que ha conducido a mejorar las instancias de transparencia y de participación por parte de la Unión Europea.

Especialmente tras el proceso de las negociaciones del acuerdo de Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP) y del Acuerdo Económico y Comercial Global entre la Unión Europea y Canadá (CETA) las organizaciones de la sociedad civil incrementaron su peso en los debates por la política comercial externa (Hübner, Deman, & Balik, 2017). Los mecanismos de transparencia y de participación se han ajustado desde entonces, intentando dar cuenta al incremento de la demanda. No hay un canal único y centralizado, sino que se identifican múltiples instancias.

Los **mecanismos de transparencia** están dados en el tipo de información que la Comisión está obligada a publicar y en el modo en que ello se lleva a cabo. Según las fuentes oficiales la Comisión publica los documentos de posición de la Unión Europea, las propuestas para los acuerdos, reportes sobre las negociaciones, estudios de impacto, *paper* sobre el entorno de las negociaciones y hojas de datos sobre las mismas. Dicha información es de fácil acceso en los sitios web de la Unión Europea.

En cuanto a la **participación**, desde el tratado de Roma existen el **EU Economic and Social Committee** como canal principal de articulación con la sociedad civil. Sin embargo según los analistas, no ha sido el canal preferido ni de los *policy makers* ni de los stakeholders (Woolcock, 2005). En las negociaciones internacionales, en la etapa previa a las negociaciones la Comisión debe realizar **consultas públicas**. Estas son realizadas muchas veces de manera virtual (Hübner, Deman, & Balik, 2017). También son consultadas las partes interesadas en los **estudios de impacto** que se realizan al comienzo de un proceso de negociaciones. Los estudios de impacto suelen incluir la consulta con las partes interesadas (asociaciones, sociedad civil, instituciones académicas, y agencias de gobierno) y la realización de reuniones en Bruselas.

En otras cuestiones de la política comercial, la DG Trade mantiene reuniones con partes interesadas y miembros de la sociedad civil. Además realiza consultas públicas. Uno de los mecanismos es el **Market Access Advisory Committee** que reúne a miembros de la Comisión, a los gobiernos nacionales y a los representantes de sectores productivos una vez por mes en Bruselas para intercambiar información y desarrollar estrategias conjuntas. Otro lo constituyen los grupos de expertos referidos *supra*.

Si bien las ONG habían sido incluidas en el proceso decisorio de la política comercial, según el trabajo de Dür y Bievre, hasta el Tratado de Lisboa, éstas habían tenido poca influencia en los resultados de estos procesos (Dür & De Bievre, 2007).

El análisis de los seis casos estudiados muestra que si en el siglo XXI el comercio internacional mutó, los diseños institucionales de la política comercial externa están realizando ajustes para adaptarse a ello. Los cambios en las dinámicas económicas y políticas globales han impulsado gran parte de las transformaciones observadas.

El hecho de que las negociaciones comerciales internacionales sean cada vez más complejas ha llevado a revisar los procedimientos relativos a la formulación, negociación e implementación de la política comercial externa. Por un lado, se produjo una especialización y fragmentación dentro de las agencias del Poder Ejecutivo. **Las políticas relativas al comercio exterior atraviesan cada vez más ministerios y agencias, y difícilmente el Ministro de Comercio –o autoridad equivalente- puede dar respuesta al sistema internacional sin la coordinación con sus pares.**

Por otro lado, evidenciamos **un involucramiento creciente de la sociedad civil y de los sectores productivos en la formulación de la PCE. La nueva agenda del comercio no solo incide en cómo se relacionan entre sí los ministerios, sino que además es un imperativo por la “democratización” del proceso de formulación de la política comercial.** Los nuevos acuerdos comerciales traccionan mayores demandas de participación de los actores no gubernamentales, a la vez que hay una mayor voluntad –sea por convencimiento o por necesidad- por parte del Poder Ejecutivo para dar lugar a este tipo de participación.

Asimismo, **se aprecia un empoderamiento del Poder Legislativo, dejando de ser un actor pasivo con intervención ex post en las negociaciones comerciales internacionales, para intervenir en instancias más tempranas, y dar cauce a las demandas de actores no contemplados en los procesos burocráticos habituales de formulación de la política comercial externa.** La regulación de los procesos de negociaciones comerciales internacionales a través de leyes destinadas a tales fines, para incorporar o fortalecer las obligaciones relativas a transparencia, participación y accountability sintetizan estas tendencias.

La implementación de la política comercial externa y las agencias de promoción están también dejando de ser un ámbito exclusivo de las burocracias para incorporar mecanismos de consulta y de participación de otros actores. Mientras que la promoción de las exportaciones es dispersa entre varias agencias y niveles de gobierno, la promoción de la IED tiende a especializarse y concentrarse, pero no deja de estar vinculada a la de comercio. La coordinación de acciones parece clave para optimizar recursos, por ejemplo, de las redes de oficinas en el exterior.

Como resultado de estas transformaciones, **la generación de capacidades –acceso a información y análisis- en materia de política comercial externa se presenta como una práctica recomendada para todos los actores intervinientes en el proceso de formulación de políticas.** De ello depende, en parte, el éxito de los mecanismos de coordinación inter-agencias, de la vinculación entre poder Ejecutivo y Legislativo, y del involucramiento del sector privado y sociedad civil.

El análisis de los diferentes arreglos institucionales de la política comercial externa muestra algunas posibilidades que determinados países han tomado para responder a los procesos de transformación a los que están sujetos, y que afectan a la comunidad internacional toda. **Especialización en el modo de abordaje de cada una de las competencias de la política comercial externa; transversalidad y multidisciplinariedad como criterio para la toma de decisión, y transparencia y participación con los actores no gubernamentales resultan los puntos salientes.** No obstante, es menester recordar que cada caso también tiene sus particularidades constitucionales, políticas y sociales, y que éstos condicionan las capacidades de los diseños institucionales de ser “exportados” de un caso a otro.

REFERENCIAS

Akhtar, S. (2018). U.S. Trade Policy Functions: Who does What. Washington: Congressional Research Service.

Allison, G., & Halperin, M. (1994). Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones políticas. In J. Vasquez, Relaciones Internacionales: el pensamiento de los clásico. México DF: LIMUSA 1.

Archick, K. (2018). The Europe Union: Questions and Answers. Washington: Congressional Research Service. Retrieved from <https://fas.org/sgp/crs/row/RS21372.pdf>

Baldwin, R. (2011). 21st century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules". World Trade Organization .

Barnett, L. (2012). Canada's Approach to the Treaty-Making Process. Ottawa: Library of Parliament.

Barton, J., Goldstein, J., Josling, T., & Steinberg, R. (2008). The Evolution of the Trade Regime. Politics, Law and Economics of the GATT and the WTO. Princeton University Press.

Bilal, S. (2003). Preparing for the Negotiation of Preferential Trade Agreements with the EU: Preliminary lesson from some developing countries. Meeting of Officials from the Eastern and Southern Africa Region on the Economic Partnership Agreement, 22-23 May 2003, Nairobi, Kenya. (pp. 1-20). European Centre for Development Policy Management (ECDPM) .

Cabinet Secretary (India). (2019, 06). Composition of the Cabinet Committees (as on 06.06.2019). Retrieved from https://cabsec.gov.in/writereaddata/cabinetcommittees/english/1_Upload_1860.pdf

Canadá. (2015). Agreement on Internal Trade. Retrieved from Canada Free Trade Agreement: <https://www.cfta-alec.ca/wp-content/uploads/2017/06/Consolidated-with-14th-Protocol-final-draft.pdf>

Canadá. (2017, 04 01). Consultations. Retrieved from Global Affairs Canadá: https://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/consultations/index.aspx?lang=eng&_ga=2.134525363.3711818.1561645983-1653876018.1561645983

Canadá. (2017, 08). International Trade Agreements and Local Government: A Guide for Canadian Municipalities. Retrieved from Global Affairs Canada: <https://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/ressources/fcm/complete-guide-complet.aspx?lang=eng#anna>

Canadá. (2018, 06). About the Trade Commissioner Service. Retrieved from Government of Canadá: https://www.tradecommissioner.gc.ca/trade_commissioners-delegates_commerciaux/about-a_propos.aspx?lang=eng&_ga=2.29015166.3711818.1561645983-1653876018.1561645983

Canadá. (2018, 04 16). Departmental Plan 2018-19. Retrieved from Global Affairs Canadá: https://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/plans/dp-pm/dp-pm_1819.aspx?lang=eng

Canadá. (2019, 08 19). Global Affairs Canada Ministers, Parliamentary Secretaries and Deputy Ministers. Retrieved from Government of Canada: <https://www.international.gc.ca/gac-amc/minister-ministre/index.aspx?lang=eng#a3>

Carsten Mahrenbach, L. (2013). *The Trade Policy of Emerging Powers. Strategic Choices of Brazil and India*. New York: Palgrave Macmillan.

Chaudhuri, R. (2015). *The Parliament*. In D. Malone, R. Mohan, & S. Raghavan, *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*. New York: Oxford University Press.

Choi, Y. (2018). A middle power's trade policy under U.S.-China FTA Competition: South's Korea's double hedging FTA diplomacy. *Contemporary Politics*, 24(2). doi:<https://doi.org/10.1080/13569775.2017.1416735>

Ciuriak, D. (2004). *Canadian Trade Policy Development: Stakeholder Consultations and Public Policy Research*. In J. Curtis, & D. Ciuriak, *Trade Policy Research 2004*. Minister of Public Works and Government Services. Retrieved from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.113.3493&rep=rep1&type=pdf#page=225>

Claar, S. (2018). *International Trade Policy and Class Dynamics in South Africa. The Economic Partnership Agreement*. Kassel: Palgrave Macmillan.

Cohen, S., Blecker, R., & Whitney, P. (2003). *Fundamentals of U.S. Foreign Trade Policy. Economics, Politics, Laws, and Issues*. (2nd Ed). Boulder: Westview Press.

Coldicott, D. (2008). *The World Trade Organization Legitimacy and the Development Problematic*. PhD Workshop of the Annual Bank Conference on Development Economics (ABCDE), Cape Town: World Bank. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/INTRAD/Resources/DColdicott.pdf>

Comisión Europea. (n.d.). ¿Qué es el Plan de Inversiones para Europa? Retrieved from Comisión Europea: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/what-investment-plan-europe_es

Conceição-Heldt, E. (2013). Emerging Powers in WTO negotiations: The domestic sources of Trade Policy Preferences. *The International Trade Journal*, 27(5), 431-449. doi:10.1080/08853908.2013.838149

Consejo Europeo. (2017, 11 09). Comité de Política Comercial. Retrieved from Consejo Europeo: <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/trade-policy-committee/>

Cottier, T. (2008). *The Legitimacy of WTO Law*. http://phase1.nccr-trade.org/images/stories/publications/IP2/The_Legitimacy_of_WTO_Law_cottier_final%200808.pdf: Swiss National Centre of Competence in Research.

Cottier, T. (2017). Front-Loading Trade Policy Making in the European Union: Towards a Trade Act. In M. Bungenberg, *European Yearbook of International Economic Law*. Springer International Publishing. doi:10.1007/978-3-319-58832-2

De Bievre, D., & Eckhardt, J. (2011). Interest groups and EU anti-dumping policy. *Journal of European Public Policy*, 18(3), 339-360.

Department of International Relations and Cooperation. Republic of South Africa. (n.d.). *Ratification/Accession Procedure*. Retrieved from Office of the Chief State Law Advisor: <http://www.dirco.gov.za/chiefstatelawadvice/ratification.html>

Department of Trade and Industry. Republic of South Africa. (2019). Annual Performance Plan 2019-2022. Pretoria: Republic of South Africa. Retrieved from http://www.thedti.gov.za/parliament/StratPlans_APPS/thedti_APP-2022.pdf

Department of Trade and Industry. Republic of South Africa. (2019, 07 16). Introduction on Trade, Investment and Exports. Presentation to the Portfolio Committee on Trade and Industry. Retrieved from Department of Trade and Industry. Republic of South Africa: https://www.thedti.gov.za/parliament/2019/Induction-ITED_TISA_ISA.pdf

Department of Trade and Industry. Republic of South Africa. (n.d.). South African Export Councils and Contacts. Retrieved 7 30, 2019, from DTI - Export Organisations: http://www.dti.gov.za/trade_investment/export_organisations.jsp

Destler, I. (2005). *American Trade Politics* (4. ed). Washington: Institute for International Economics.

Deveraux Lewis, C. (2016). *Presidential Authority over Trade: Imposing Tariff and Duties*. Congressional Research Service.

Dhar, B., & Kallummal, M. (2007). Trade policy off the hook: The making of Indian trade policy since the Uruguay Round. In M. Halle, & R. Wolfe, *Process Matters. Sustainable development and Domestic Trade Transparency* (pp. 183-240). Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.

Directorate General of Foreign Trade. (2019, 07). About the DGFT. Retrieved from Directorate General of Foreign Trade: <https://dgft.gov.in/about-us/about-dgft>

Draper, P. (2007). Consultation dilemmas: Transparency versus effectiveness in South Africa's trade policy. In M. Halle, & R. Wolfe, *Process Matters: Sustainable Development and Domestic Trade Transparency* (pp. 241-264). Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.

Draper, P., Disenyana, T., & Biacuana, G. (2010). South Africa. In A. Capling, & P. Low, *Governments, Non-State Actors and Trade Policy-Making. Negotiating Preferentially or Multilaterally?* (pp. 249-283). Cambridge: Cambridge University Press.

Draper, P., Engel, J., Krogman, H., Ngarachu, A., & Wentworth, L. (2018). *Between Gatekeeper and Gateway: Taking Advantage of Regional and Global Value Chains by Addressing Barriers to South Africa's Trade Competitiveness*. Washington: World Bank Group. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/649161539793087628/pdf/130966-NWP-REVISED-MTI-Discussion-Paper-7-PUBLIC.pdf>

Dür, A., & De Biebre, D. (2007). Inclusion without Influence? NGOs in European Trade Policy. *Journal of Public Policy*.

Enaifoghe, A., & Asuelime, R. (2018). South Africa's National Development vis-a-vis Regional Dynamics. *Journal of African Foreign Affairs*, 5(1), 129-147.

Estados Unidos. (2018, 07 18). Better Utilization of Investments Leading to Development Act of 2018. Washington. Retrieved from <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5105/text#toc-H07A36AE8F4034E04930A7D136C5B4620>

EUR-Lex. (n.d.). Comité de Conciliación. Retrieved from Oficina de Publicaciones de la Unión Europea: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/conciliation_committee.html?locale=es

European Commission. (2018). Europe's trade defence instruments now stonger and more effective. Bruselas: European Commission.

European Commission. (2018). Negotiating EU trade agreements.

European Commission. (n.d.). Comitology Register. Retrieved from European Commission: <https://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=implementing.home>

European Commission. (n.d.). Toma de decisiones en las reuniones semanales. Retrieved 07 30, 2019, from Comisión Europea: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/political-leadership/decision-making-during-weekly-meetings_es

Fergusson, I., & Davis, C. (2019). Trade Promotion Authority (TPA): Frequently Asked Questions. Congressional Research Service. Retrieved from <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43491.pdf>

Gecelovsky, P., & Kukucha, C. (2011). Foreign Policy Reviews and Canada's Trade Policy: 1968-2009. *American Review of Canadian Studies*, 41(1), 37-52.

Global Affairs Canada. (2013, 09 09). Framework for Conducting Environmental Assessments of Trade Negotiations. Retrieved from Global Affairs Canada: <https://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/env/framework-cadre.aspx?lang=eng>

Goff, P., & Broschek, J. (2018). Federalism and International Trade Policy: The Canadian Provinces in Comparative Perspective. *IRPP Insight*(23), 1-22.

González, A. (2016, 11 09). "Striving for Legitimacy in Trade Policy" Address by ITC Executive Director Arancha González to the European Parliament Committee on International Trade . Retrieved from International Trade Center: <http://www.intracen.org/news/STRIVING-FOR-LEGITIMACY-IN-TRADE-POLICY/>

Government of Canada. (2018, 08). International trade and investment. Retrieved from Government of Canada: <https://www.canada.ca/en/services/business/trade.html>

Government of India. (2018). India's Trade: Back on Track. Annual Report 2017-2018. Government of India. Ministry of Commerce & Industry. Department of Commerce.

Grant, C. (2006). SA's Stance on Industrial Trade: Towards a comprehensive IBSA Strategy on agricultural trade negotiations at the WTO. Johannesburg: South African Institute of International Affairs. Retrieved from <https://www.saiia.org.za/wp-content/uploads/2008/04/Trade-Report-No-11-Final.pdf>

Halle, M., & Wolfe, R. (2007). Preprocess Matters. Sustainable Development and Domestic Trade Transparency. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.

Heldt, E. d. (2011). Negotiating Trade Liberalization at the WTO. Domestic Politics and Bargaining Dynamics. New York: Palgrave.

Hocking, B. (2004). Changing the terms of trade policy making: from the 'club' to the 'multistakeholder' model. *World Trade Review*(3), 3-26.

Hoekman, B., & Puccio, L. (2019). EU trade policy: challenges and opportunities. European University Institute. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1814/61589>

Hübner, K., Deman, A.-S., & Balik, T. (2017). EU and trade policy-making: the contentious case of CETA. *Journal of European Integration*, 39(7), 843-867. doi:10.1080/07036337.2017.1371708

Huenemann, J. (2002). El proceso de formulación de la política comercial en Estados Unidos. In S. Ostry, *El proceso de formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental* (pp. 55-63). Buenos Aires: Intal - ITD - STA.

Akhtar, S. (2018). *U.S. Trade Policy Functions: Who does What*. Washington: Congressional Research Service.

Allison, G., & Halperin, M. (1994). Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones políticas. In J. Vasquez, *Relaciones Internacionales: el pensamiento de los clásico*. México DF: LIMUSA 1.

Archick, K. (2018). *The Europe Union: Questions and Answers*. Washington: Congressional Research Service. Retrieved from <https://fas.org/sgp/crs/row/RS21372.pdf>

Baldwin, R. (2011). "21st century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules". World Trade Organization .

Barnett, L. (2012). *Canada's Approach to the Treaty-Making Process*. Ottawa: Library of Parliament.

Barton, J., Goldstein, J., Josling, T., & Steinberg, R. (2008). *The Evolution of the Trade Regime. Politics, Law and Economics of the GATT and the WTO*. Princeton University Press.

Bilal, S. (2003). Preparing for the Negotiation of Preferential Trade Agreements with the EU: Preliminary lesson from some developing countries. Meeting of Officials from the Eastern and Southern Africa Region on the Economic Partnership Agreement, 22-23 May 2003, Nairobi, Kenya. (pp. 1-20). European Centre for Development Policy Management (ECDPM) .

Cabinet Secretary (India). (2019, 06). *Composition of the Cabinet Committees (as on 06.06.2019)*. Retrieved from https://cabsec.gov.in/writereaddata/cabinetcommittees/english/1_Upload_1860.pdf

Canadá. (2015). *Agreement on Internal Trade*. Retrieved from Canada Free Trade Agreement: <https://www.cfta-alec.ca/wp-content/uploads/2017/06/Consolidated-with-14th-Protocol-final-draft.pdf>

Canadá. (2017, 04 01). *Consultations*. Retrieved from Global Affairs Canadá: https://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/consultations/index.aspx?lang=eng&_ga=2.134525363.3711818.1561645983-1653876018.1561645983

Canadá. (2017, 08). *International Trade Agreements and Local Government: A Guide for Canadian Municipalities*. Retrieved from Global Affairs Canada: <https://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/ressources/fcm/complete-guide-complet.aspx?lang=eng#anna>

Canadá. (2018, 06). About the Trade Commissioner Service. Retrieved from Government of Canadá: https://www.tradecommissioner.gc.ca/trade_commissioners-delegues_commerciaux/about-a_propos.aspx?lang=eng&_ga=2.29015166.3711818.1561645983-1653876018.1561645983

Canadá. (2018, 04 16). Departmental Plan 2018-19. Retrieved from Global Affairs Canadá: https://www.international.gc.ca/gac-amc/publications/plans/dp-pm/dp-pm_1819.aspx?lang=eng

Canadá. (2019, 08 19). Global Affairs Canada Ministers, Parliamentary Secretaries and Deputy Ministers. Retrieved from Government of Canada: <https://www.international.gc.ca/gac-amc/minister-ministre/index.aspx?lang=eng#a3>

Carsten Mahrenbach, L. (2013). *The Trade Policy of Emerging Powers. Strategic Choices of Brazil and India*. New York: Palgrave Macmillan.

Chaudhuri, R. (2015). The Parliament. In D. Malone, R. Mohan, & S. Raghavan, *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*. New York: Oxford University Press.

Choi, Y. (2018). A middle power's trade policy under U.S.-China FTA Competition: South's Korea's double hedging FTA diplomacy. *Contemporary Politics*, 24(2). doi:<https://doi.org/10.1080/13569775.2017.1416735>

Ciuriak, D. (2004). Canadian Trade Policy Development: Stakeholder Consultations and Public Policy Research. In J. Curtis, & D. Ciuriak, *Trade Policy Research 2004*. Minister of Public Works and Government Services. Retrieved from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.113.3493&rep=rep1&type=pdf#page=225>

Claar, S. (2018). *International Trade Policy and Class Dynamics in South Africa. The Economic Partnership Agreement*. Kassel: Palgrave Macmillan.

Cohen, S., Blecker, R., & Whitney, P. (2003). *Fundamentals of U.S. Foreign Trade Policy. Economics, Politics, Laws, and Issues*. (2nd Ed). Boulder: Westview Press.

Coldicott, D. (2008). The World Trade Organization Legitimacy and the Development Problematic. PhD Workshop of the Annual Bank Conference on Development Economics (ABCDE), Cape Town: World Bank. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/INTRAD/Resources/DColdicott.pdf>

Comisión Europea. (n.d.). ¿Qué es el Plan de Inversiones para Europa? Retrieved from Comisión Europea: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/what-investment-plan-europe_es

Conceição-Heldt, E. (2013). Emerging Powers in WTO negotiations: The domestic sources of Trade Policy Preferences. *The International Trade Journal*, 27(5), 431-449. doi:10.1080/08853908.2013.838149

Consejo Europeo. (2017, 11 09). Comité de Política Comercial. Retrieved from Consejo Europeo: <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/trade-policy-committee/>

Cottier, T. (2008). The Legitimacy of WTO Law. http://phase1.nccr-trade.org/images/stories/publications/IP2/The_Legitimacy_of_WTO_Law_cottier_final%200808.pdf: Swiss National Centre of Competence in Research.

Cottier, T. (2017). Front-Loading Trade Policy Making in the European Union: Towards a Trade Act. In M. Bungenberg, *European Yearbook of International Economic Law*. Springer International Publishing. doi:10.1007/978-3-319-58832-2

De Bievre, D., & Eckhardt, J. (2011). Interest groups and EU anti-dumping policy. *Journal of European Public Policy*, 18(3), 339-360.

Department of International Relations and Cooperation. Republic of South Africa. (n.d.). Ratification/Accession Procedure. Retrieved from Office of the Chief State Law Advisor: <http://www.dirco.gov.za/chiefstatelawadviser/ratification.html>

Department of Trade and Industry. Republic of South Africa. (2019). Annual Performance Plan 2019-2022. Pretoria: Republic of South Africa. Retrieved from http://www.thedti.gov.za/parliament/StratPlans_APPS/thedti_APP-2022.pdf

Department of Trade and Industry. Republic of South Africa. (2019, 07 16). Introduction on Trade, Investment and Exports. Presentation to the Portfolio Committee on Trade and Industry. Retrieved from Department of Trade and Industry. Republic of South Africa: https://www.thedti.gov.za/parliament/2019/Induction-ITED_TISA_ISA.pdf

Department of Trade and Industry. Republic of South Africa. (n.d.). South African Export Councils and Contacts. Retrieved 7 30, 2019, from DTI - Export Organisations: http://www.dti.gov.za/trade_investment/export_organisations.jsp

Destler, I. (2005). *American Trade Politics* (4. ed). Washington: Institute for International Economics.

Deveraux Lewis, C. (2016). Presidential Authority over Trade: Imposing Tariff and Duties. Congressional Research Service.

Dhar, B., & Kallummal, M. (2007). Trade policy off the hook: The making of Indian trade policy since the Uruguay Round. In M. Halle, & R. Wolfe, *Process Matters. Sustainable development and Domestic Trade Transparency* (pp. 183-240). Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.

Directorate General of Foreign Trade. (2019, 07). About the DGFT. Retrieved from Directorate General of Foreign Trade: <https://dgft.gov.in/about-us/about-dgft>

Draper, P. (2007). Consultation dilemmas: Transparency versus effectiveness in South Africa's trade policy. In M. Halle, & R. Wolfe, *Process Matters: Sustainable Development and Domestic Trade Transparency* (pp. 241-264). Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.

Draper, P., Disenyana, T., & Biacuana, G. (2010). South Africa. In A. Capling, & P. Low, *Governments, Non-State Actors and Trade Policy-Making. Negotiating Preferentially or Multilaterally?* (pp. 249-283). Cambridge: Cambridge University Press.

Draper, P., Engel, J., Krogman, H., Ngarachu, A., & Wentworth, L. (2018). *Between Gatekeeper and Gateway: Taking Advantage of Regional and Global Value Chains by Addressing Barriers to South Africa's Trade Competitiveness*. Washington: World Bank Group. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/649161539793087628/pdf/130966-NWP-RE-VIDED-MTI-Discussion-Paper-7-PUBLIC.pdf>

Dür, A., & De Biebre, D. (2007). Inclusion without Influence? NGOs in European Trade Policy. *Journal of Public Policy*.

Enaifoghe, A., & Asuelime, R. (2018). South Africa's National Development vis-a-vis Regional Dynamics. *Journal of African Foreign Affairs*, 5(1), 129-147.

Estados Unidos. (2018, 07 18). Better Utilization of Investments Leading to Development Act of 2018. Washington. Retrieved from <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5105/text#toc-H07A36AE8F4034E04930A7D136C5B4620>

EUR-Lex. (n.d.). Comité de Conciliación. Retrieved from Oficina de Publicaciones de la Unión Europea: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/conciliation_committee.html?locale=es

European Commission. (2018). Europe's trade defence instruments now stonger and more effective. Bruselas: European Commission.

European Commission. (2018). Negotiating EU trade agreements.

European Commission. (n.d.). Comitology Register. Retrieved from European Commission: <https://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=implementing.home>

European Commission. (n.d.). Toma de decisiones en las reuniones semanales. Retrieved 07 30, 2019, from Comisión Europea: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/political-leadership/decision-making-during-weekly-meetings_es

Fergusson, I., & Davis, C. (2019). Trade Promotion Authority (TPA): Frequently Asked Questions. Congressional Research Service. Retrieved from <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43491.pdf>

Gecelovsky, P., & Kukucha, C. (2011). Foreign Policy Reviews and Canada's Trade Policy: 1968-2009. *American Review of Canadian Studies*, 41(1), 37-52.

Global Affairs Canada. (2013, 09 09). Framework for Conducting Environmental Assessments of Trade Negotiations. Retrieved from Global Affairs Canada: <https://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/env/framework-cadre.aspx?lang=eng>

Goff, P., & Broschek, J. (2018). Federalism and International Trade Policy: The Canadian Provinces in Comparative Perspective. *IRPP Insight*(23), 1-22.

González, A. (2016, 11 09). "Striving for Legitimacy in Trade Policy" Address by ITC Executive Director Arancha González to the European Parliament Committee on International Trade . Retrieved from International Trade Center: <http://www.intracen.org/news/STRIVING-FOR-LEGITIMACY-IN-TRADE-POLICY/>

Government of Canada. (2018, 08). International trade and investment. Retrieved from Government of Canada: <https://www.canada.ca/en/services/business/trade.html>

Government of India. (2018). India's Trade: Back on Track. Annual Report 2017-2018. Government of India. Ministry of Commerce & Industry. Department of Commerce.

Grant, C. (2006). SA's Stance on Industrial Trade: Towards a comprehensive IBSA Strategy on agricultural trade negotiations at the WTO. Johannesburgo: South African Institute of International Affairs. Retrieved from <https://www.saiia.org.za/wp-content/uploads/2008/04/Trade-Report-No-11-Final.pdf>

Halle, M., & Wolfe, R. (2007). *Preprocess Matters. Sustainable Development and Domestic Trade Transparency*. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.

Heldt, E. d. (2011). *Negotiating Trade Liberalization at the WTO. Domestic Politics and Bargaining Dynamics*. New York: Palgrave.

Hocking, B. (2004). Changing the terms of trade policy making: from the 'club' to the 'multistakeholder' model. *World Trade Review*(3), 3-26.

Hoekman, B., & Puccio, L. (2019). *EU trade policy: challenges and opportunities*. European University Institute. Retrieved from <http://hdl.handle.net/1814/61589>

Hübner, K., Deman, A.-S., & Balik, T. (2017). EU and trade policy-making: the contentious case of CETA. *Journal of European Integration*, 39(7), 843-867. doi:10.1080/07036337.2017.1371708

Huenemann, J. (2002). El proceso de formulación de la política comercial en Estados Unidos. In S. Ostry, *El proceso de formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental* (pp. 55-63). Buenos Aires: Intal - ITD - STA.

Hufbauer, G. (2016). Could a President Trump Shackle Imports? In M. Noland, G. Hufbauer, S. Robinson, & T. Moran, *Assessing Trade Agendas in the US Presidential Campaign*. Peterson Institute for International Economics.

Ikenberry, J. (2017). The plot against American Foreign Policy: can the liberal order survive? *Foreign Affairs*(96), 2-7.

Ilott, O., Stelk, I., & Rutter, J. (2017). *Tacking back control of trade policy*. Londres: Institute for Government.

India. (2019, 07 03). *Invest India Programme*. Retrieved from Public Information Bureau - Government of India: <https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=1576875>

Irwin, D. (2017). *Clashing over Commerce. A History of US Trade Policy*. Chicago: The University of Chicago Press.

Je, H.-J. (2016). *An Analysis of Public-Private Relationship in Trade Policy-making* (Doctoral Thesis). Seoul: Graduate School of International Studies. Seoul National University. Retrieved from <http://s-space.snu.ac.kr/bitstream/10371/119628/1/000000136314.pdf>

Jordana, J., & Ramió, C. (2002). *Diseños institucionales y gestión de la política comercial exterior en América Latina*. Buenos Aires: Intal - ITD - STA.

Kerr, W. (2007). Introduction to Trade Policy. In W. Kerr, & R. Gaisford, *Handbook on International Trade Policy*. Ed. Edward Elgar.

Kim, S., & Jeong, D. (2017). *Korea's Policy Coordination: Past and Present*. Washington D.C.: World Bank Group. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/585021542107615960/Koreas-Policy-Coordination-Past-and-Present>

Kleimann, D., & Kübel, G. (2016). *The Signing, Provisional Application, and Conclusion of Trade and Investment Agreements in the EU. The Case of CETA and Opinion 2/15*. Sand Domenico di Fiesole: Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Retrieved from https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/43948/RSCAS_2016_58.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Korea Trade-Investment Promotion Agency. (2018). Invest KOREA. Annual Report 2017. KOTRA.
- Kukucha, C. (2003). Domestic politics and Canadian foreign trade policy: intrusive interdependence, the WTO and the NAFTA. *Canadian Foreign Policy Journal*, 10(2), 59-85. doi:10.1080/11926422.2003.9673327
- Lee, G. (2018). Strengthening the National Assembly's Influence on South Korean Foreign Policy. In S. Snyder, G. Lee, Y. H. Kim, & J. Kim, *Domestic Constraints on South Korean Foreign Policy* (pp. 4-19). New York: Council on Foreign Relations.
- Lee, H.-C. (2010). Ratification of a Free Trade Agreement: The Korean Legislature's Response to Globalization. *Journal of Contemporary Asia*, 40(2), 291-308.
- Lee, T. (2019). Building Political Will for Accountable, Equitable Trade Policy Making. *Yale Law Journal*, 128(5), 1439-1477.
- Lilja, J. (2012). Domestic-level factors and negotiation (in)flexibility in the WTO. *International Negotiation*, 17(1), 115-138.
- Lim, H. (2019). Policy Coordination in South Korea. *The Korean Journal of Policy Studies*, 34(1), 73-97.
- Lohmann, S., & O'Halloran, S. (1994). Divided government and U.S. trade policy: theory and evidence. *International Organization*, 48(4), 595-632.
- Lowande, K., Jenkins, J., & Clarke, A. (2017). Presidential Particularism and US Trade Politics. *Political Science Research and Methods*, 6(2), 265-281.
- Lund, S., Manyika, J., Woetzel, J., & Bughin, J. (2019). *Globalization in transition: the future of trade and value chains*. Washington: McKinsey & Company.
- MacKnight, S. (2012). *Developments in Canadian International Trade Policy: The impact of an economic shift West and the role of provinces in Canadian trade policy*. Ottawa: University of Ottawa. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10393/23869>
- Madan, T. (2015). Officialdom. In D. Malone, R. Mohan, & S. Raghavan, *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*. New York: Oxford University Press.
- Manyuchi, A., & Mugabe, J. (2018). Public Policies and Institutions Influencing South Africa's Outward Foreign Direct Investment. *Politikon*, 45(2), 261-275. Retrieved from https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/63452/Manyuchi_Public_2018.pdf?sequence=1
- Mehta, P., & Chatterjee, B. (2015). India in the International Trading System. In D. Malone, R. Mohan, & S. Raghavan, *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*. New York: Oxford University Press.
- Metcalfe, L. (1994). International Policy Coordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*(60), 271-290.
- Milner, H. (1999). The Political Economy of International Trade. *Annual Review of Political Science*(2), 91-114.
- Milner, H. (1999). The Political Economy of International Trade. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 91-114.

Narayan, S. (2005). Trade Policy Making in India. Paper presented at the workshop on Trade Policy Making in Developing Countries. Londres: LSE.

Narlikar, A. (2006). Peculiar chauvinism or strategic calculation? Explaining the negotiating strategy of a rising India. *International Affairs*, 82(1), 59-76.

National Economic Development and Labour Council. (2019, 07 28). Development Chamber. Retrieved from National Economic Development and Labour Council: <http://nedlac.org.za/development-chambers/>

NEDLAC. (1994). NEDLAC Founding Documents and Protocol. NEDLAC. Retrieved from <http://nedlac.org.za/wp-content/uploads/2017/10/Founding-documents-and-protocols-20151.pdf>

Nicolas, F., Thomsen, S., & Bang, M.-H. (2012). Lessons from Investment Policy Reform in Korea. OECD Publishing. doi:<https://doi.org/10.1787/18151957>

Office of the United States Trade Representative. (n.d.). Mission of the USTR. Retrieved 07 2019, from <https://ustr.gov/about-us/about-ustr>

Organización Mundial de Comercio. (2007). Examen de las Políticas Comerciales de Argentina. Informe de la Secretaría. (WT/TPR/S/176). Ginebra: OMC.

Organización Mundial de Comercio. (2011). Informe sobre el comercio mundial. Ginebra: WTO Press.

Organización Mundial de Comercio. (2013). Examen de las Políticas Comerciales de la Unión Europea. Informe de la Secretaría. Ginebra: OMC.

Organización Mundial de Comercio. (2016). Examen de las Políticas Comerciales. Sudáfrica. WT/TPR/S/324/Rev1 Anexo 4. Ginebra: WTO.

Organización Mundial de Comercio. (2016). Examen de las Políticas Comerciales. Unión Aduanera del Africa Meridional. WT/TPR/S/324/Rev1. Ginebra: Organización Mundial de Comercio.

Organización Mundial de Comercio. (2017). Examen de Políticas Comerciales. Informe de la Secretaría. República de Corea. WT/TPR/S/346. Ginebra: Organización Mundial de Comercio.

Organización Mundial de Comercio. (2018). Examen de Políticas Comerciales de EEUU - Informe de la Secretaría - WT/TPR/S/382. Ginebra: WTO.

Organización Mundial de Comercio. (2019). Examen de las Política Comerciales de Canadá. Informe de la Secretaría. WT/TPR/S/389. Ginebra: Organización Mundial de Comercio.

Ostry, S. (2002). The Trade Policy-Making Process. Level one of the two level game: contry studies in the Western Hemisphere. Buenos Aires: IDB - INTAL.

Park, S. (2017). The new politics of trade negotiations: the case of the EU-Korea FTA. *Journal of European Integration*, 39(7), 827-841.

Parlamento Europeo. (2019, 06 25). Anexo VI: Competencias de las Comisiones Parlamentarias Permanentes. Retrieved from Reglamento Interno del Parlamento Europeo: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/lastrules/RESP-INTA_ES.html?redirect

Peters, G. (2018). The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, 1(1), 1-11. doi:10.1080/25741292.2018.1437946

Primo Braga, C. (2017). The Threat of Economic Disintegration. In C. Primo Braga, & B. Hoekman, *Future of the Global Trade Order*. European University Institute; IMD; FDC.

Priyadarshi, S. (2005). Decision-Making Processes in India: The case of the Agriculture Negotiations. In P. Gallagher, P. Low, & A. Stoler, *Managing the Challenges of WTO Participation: 45 Case studies* (pp. 216-230). Cambridge: Cambridge University Press.

Putnam, R. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization*, 42(3).

Ramdasi, P. (2010). An Overview of India's Trade Strategy. Paris: IDDDI - SciencesPo. Retrieved from <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.604.4073&rep=rep1&type=pdf>

Rodrigues Vieira, V. (2017). Blended Diplomacy: Institutional Design and Brazil's National Interest in Trade. *Risign Powers Quarterly*, 2(2), 31-53.

Roederer-Rynning, & Kallestrup, M. (2017). National parliaments and the new contentiousness of trade. *Journal of European Integration*, 39(7), 811-825. doi:10.1080/07036337.2017.1371710

Sáez, S. (2005). Trade policy making in Latin America: a compared analysis. Santiago de Chile: CEPAL. División de Comercio Internacional e Integración.

Sally, R. (2011). Indian Trade Policy after the Crisis. Bruselas: European Centre for International Political Economy. Retrieved from <https://ecipe.org/wp-content/uploads/2014/12/indian-trade-policy-after-the-crisis.pdf>

Sanahuja, J. (2018). Crisis de globalización, crisis de hegemonía: Un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe. In A. Serbin, *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: Poder, Globalización y Respuestas regionales*. Buenos Aires: Ediciones CRIES.

Seiermann, J. (2018). Only words? How Power in Trade Agreement Texts Affects International Trade Flows. UNCTAD.

Sen, J. (2004). Negotiating Trade Agreements with India: The Reality Below the Water Line. SAIIA Trade Policy Briefing, 1-4.

Stein, E., & Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*, 13(2), 393-416.

Taylor, I. (2005). The Contradictions and Continuities of South African Trade Policy. In D. Kelly, & W. Grant, *The Politics of International Trade in the Twenty-First Century. Actors, Issues and Regional Dynamics* (pp. 295-308). New York: Palgrave Macmillan.

Thurbon, E., & Weiss, L. (2006). Investing in Openness: The Evolution of FDI Strategy in South Korean and Taiwan. *New Political Economy*, 11(1), 1-22.

Tsebelis, G. (1995). Decision making in political systems: veto players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25(3), 289-325. doi:10.1017/S0007123400007225

UNCTAD. (2018). 2018 Handbook of statistics. Ginebra: United Nations Conference on Trade and Development.

UNCTAD. (2018). Trade Policy Frameworks for Developing Countries: A manual of Best Practices. UNCTAD.

VanGrasstek, C. (2008). The Challenges of Trade Policymaking: Analysis, Communication and Representation. Ginebra: UNCTAD.

VanGrasstek, C. (2017). Back to the Future: US Trade Policy under the Trump Administration. In C. Primo Braga, & B. Hoekman, Future of the Global Trade Order (pp. 49-80). San Domenico de Fiesole: EUI; IMD; FDC.

Velut, J.-B. (2016). What Role for Civil Society in Cross-Regional Mega-Deals? A comparative analysis of EU and US Trade Policies. *Revue Interventions économiques*(55).

Verhoest, K., & Bouckaert, G. (2005). Machinery of Government and Policy Capacity: The Effects of Specialization and Coordination. In M. Painter, & J. Pierre, Challenges to State Policy Capacity. *Global Trends and Comparative Perspectives* (pp. 92-112). New York: Palgrave.

Volpe Martincus, C., & Sztajerowska, M. (2019). Cómo armar el rompecabezas de la promoción de inversiones: un mapeo de las agencias de promoción de inversiones en América Latina y el Caribe y en los países de la OCDE. Banco Interamericano de Desarrollo.

Weston, A. (2005). The Canadian 'model' for public participation in trade policy formulation. Ottawa: The North-South Institute.

Wolfe, R. (2007). Transparency and public participation in the Canadian trade policy process. In M. Halle, & R. Wolfe, *Process matters: Sustainable Development and Domestic Trade Transparency* (pp. 21-42). Winnipeg: International Institute for Sustainable Development.

Wolfe, R., & Helmer, J. (2007). Trade policy begins at home: Information and consultation in the trade policy process. In M. Halle, & R. Wolfe, *Process matters: sustainable development and domestic trade transparency*. Winnipeg: iisd: International Institute for Sustainable Development.

Woolcock, S. (2005). European Union trade policy: domestic institutions and systemic factors. In D. Kelly, & W. Grant, *The politics of international trade in the twenty-first century: actores, issues and regional dynamics* (pp. 234-252). Basingtoke: Palgrave.

Woolcock, S. (2010). EU Trade and Investment Policymaking After the Lisbon Treaty. *Inter-economics*, 22-25. doi:10.1007/s10272-010-0321-z

Young, A. (2017). European Trade Policy in Interesting Times. *Journal of European Integration*, 39(7), 909-923. doi:10.1080/07036337.2017.1371705