

MEMORANDO

Para el Banco Interamericano de Desarrollo

El Proceso de Consulta en la FORMULACIÓN DE POLÍTICA COMERCIAL EN CANADÁ

Elaborado por: William A. Dymond
y Laura Ritchie Dawson

Setiembre 2002

Centre for Trade Policy and Law
Universidad de Carleton, Universidad de Ottawa

SR 106, Carleton University
Ottawa, Ontario
Canada K1S 5B6

Teléfono (613) 520-6696
Fax (613) 520-3981
Correo electrónico: wdymond@ccs.carleton.ca

El Proceso de Consulta y la Formulación de la Política Comercial

Necesidad Política o Búsqueda de Provecho por parte de la Burocracia

Elaborador por: William A. Dymond y Laura Ritchie Dawson¹

Resumen Ejecutivo

Este documento pretende abordar una serie de preguntas sobre el diálogo entre los sectores público y privado en relación con la formulación de la política comercial canadiense. Inicia con la presentación de las principales instituciones y actores involucrados para luego pasar a la identificación de los desarrollos y las controversias más importantes dentro del proceso de desarrollar la política comercial. A continuación un resumen de los puntos centrales discutidos en este documento:

- ?? El desarrollo de la política comercial está conformado por el marco constitucional y legislativo que regula las relaciones comerciales internacionales. Aún cuando la elaboración de políticas en Canadá es relativamente eficiente dada la distribución vertical del poder político, como estado federado, los funcionarios de comercio a nivel federal y estatal deben trabajar en colaboración estrecha para garantizar la cooperación provincial a la hora de implementar los compromisos comerciales en las áreas de competencia legislativa provincial.
- ?? Canadá realiza consultas en materia de política comercial sobre la base de una amplia plataforma. Mientras que mucho de lo anterior es manejado por la burocracia, los funcionarios son quienes están mejor preparados para aceptar los aportes relacionados con el contenido de la política. Las preocupaciones sobre la dirección general de la política del gobierno son mejor canalizadas a través de la Comisión Permanente sobre Relaciones Exteriores y Comercio Internacional del Parlamento.
- ?? El gobierno federal ha instaurado un gran número de mecanismos formales e informales para consultar a las partes interesadas. Algunos mecanismos, como la difusión de documentos vía Internet, funcionan de manera muy efectiva, mientras que otros son menos efectivos salvo por el propósito simbólico que cumplen.
- ?? El proceso de consulta es criticado por ponerle más énfasis al proceso que al contenido. Existe un número creciente de reclamos alegando que,

¹ William A. Dymond es el Director Ejecutivo del *Centre for Trade Policy and Law*. Laura Ritchie Dawson es la Directora del Programa – Américas en el *Centre for Trade Policy and Law*. Los autores reconocen y agradecen la colaboración de Michael Hart de la Escuela de Relaciones Exteriores Norman Paterson y los aportes de los funcionarios del Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, la Comisión Permanente de Relaciones Internacionales y Comercio Internacional, los ministros de comercio provinciales, los miembros de las asociaciones empresariales canadienses y los Grupos Asesores Especiales sobre Comercio Internacional.

por el intento del gobierno de consultar con todo el mundo, aún con aquellos grupos a los que se les puede cuestionar la legitimidad de la voz que reclaman en relación con asuntos de política comercial, se están poniendo de lado intereses legítimos de la política comercial,

?? Corregir estos problemas podría resultar difícil dado que se han empleado considerables recursos del gobierno para crear el sistema actual, y se está arraigando un área nueva de la burocracia encargada de manejar la consulta. La reforma se ve limitada aún más por cuanto la aparente falta de interés del empresariado en la agenda comercial del gobierno deja al proceso de desarrollo de la política vulnerable de ser aprisionado por otros intereses.

Primera Parte: El Escenario

Marco constitucional y legislativo para las relaciones comerciales internacionales

Canadá es una monarquía constitucional, una democracia parlamentaria y un estado federado. Cada una de estas dimensiones influye en la conducción de la política comercial internacional.

Como monarquía constitucional, la autoridad exclusiva para la conducción de las relaciones internacionales, incluyendo las relaciones comerciales, se enviste formalmente sobre la Corona y se ejerce de forma práctica por el Primer Ministro y el Gabinete. La conducción de las relaciones internacionales, incluyendo la negociación y ratificación de acuerdos internacionales, no precisa de aprobación parlamentaria.

Cuando el Gabinete controla una mayoría en el Parlamento, para todos los efectos prácticos, ostentará poder legislativo. La fusión de los poderes legislativo y ejecutivo brinda una distribución vertical del poder, la cual tiene pocos puntos de acceso salvo lo permitido por el sistema. Por ende, el Gabinete

cuenta con el apoyo del Parlamento para la conducción de la política comercial internacional, incluyendo la aprobación de cualquier legislación de implementación necesaria. Como resultado, se puede conducir negociaciones comerciales con Canadá con la expectativa de contar posteriormente con la aceptación política del resultado.²

Como estado federal, los poderes de gobernabilidad están divididos entre el nivel federal y el nivel provincial/territorial de gobierno. Estos niveles de gobierno no están subordinados entre sí puesto que, en un sistema federal, la legislatura federal y las legislaturas provinciales son supremas en aquellas áreas que se encuentran bajo sus respectivas jurisdicciones. A pesar de que la conducción de la política comercial internacional es responsabilidad exclusiva del gobierno federal, las provincias canadienses no tienen la obligación constitucional de ajustarse a los acuerdos comerciales internacionales canadienses en cualquier asunto que sea de su jurisdicción. La negociación e implementación de acuerdos comerciales internacionales ha requerido de una colaboración estrecha entre ambos niveles de gobierno, puesto que los derechos y las obligaciones de los acuerdos comerciales, por ejemplo en el área de servicios, están teniendo un alcance más profundo en áreas de jurisdicción federal compartida o exclusiva.³

² En contraste, un sistema político de pesos y contrapesos como el de los Estados Unidos significa que el poder está sumamente disperso entre diversos actores y está abierto a un gran número de influencias externas. Consecuentemente, llevar adelante negociaciones comerciales con los EE.UU. es un esfuerzo mucho más riesgoso, en términos de aceptación política del resultado, que negociar con Canadá.

³ Para un mayor detalle de la estructura gubernamental para la toma de decisiones gubernamentales en Canadá, ver Dymond y Ritchie Dawson, Ver “El Proceso Consultivo en la Formulación de la Política Comercial Canadiense,” en *El Proceso de Formulación de la Política*

Principales Actores en la Formulación de la Política Comercial

Gabinete

Los Miembros del Gabinete son Miembros del Parlamento nombrados por el Primer Ministros, y sirven a placer. Los nombramientos del Gabinete respetan la necesidad en Canadá de contar con un balance regional y lingüístico, y tienen poco o nada que ver con la experiencia que se tenga en la cartera respectiva. Por ejemplo, mientras que el actual Ministro canadiense de Comercio Internacional fue consultor de negocios previo a su incursión en la política, sus dos antecesores habían pasado la mayor parte de sus vidas profesionales involucrados con la política federal o municipal.

Aunque la responsabilidad formal de todas las relaciones exteriores recae sobre el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Comercio Internacional es el responsable de las relaciones comerciales internacionales. Sin embargo, prácticamente todos los ministros del gabinete con carteras de índole económico tienen responsabilidad sobre algunos aspectos económicos internacionales. Los principales ministros involucrados son los de Finanzas, Industria, Agricultura, Hacienda, Recursos Naturales, y Cooperación Internacional (Asistencia para el Desarrollo). Consecuentemente, el Ministro de Comercio ejerce las responsabilidades de la cartera en consulta con ellos. Los nuevos temas de las agendas comerciales multilaterales y regionales, como el medio ambiente y las normas laborales, han atraído una mayor gama de ministros a la toma de

decisiones del Gabinete en materia de comercio internacional, en comparación a como era el caso anteriormente.

El Ministro de Comercio Internacional le reporta al Comité de la Unión Económica del Gabinete. Las decisiones de este Comité, tales como los objetivos de negociación de Canadá frente al ALCA, están sujetas a la aprobación del Gabinete en pleno. Sin embargo, sólo en ocasiones excepcionales el Gabinete en pleno reconsidera las decisiones del Comité o lo convoca para discutir el progreso de las negociaciones.

Parlamento

El Parlamento ha venido desempeñando un papel mucho más importante en las relaciones comerciales, principalmente porque rinda un foro para que las empresas, el sector laboral y la sociedad civil le expresen sus posiciones al gobierno. Este papel es desempeñado principalmente por la Comisión Permanente sobre Relaciones Exteriores y Comercio Internacional (*SCFAIT* por sus siglas en inglés) de la Cámara de los Comunes (*House of Commons*). Está integrada por Miembros del Parlamento de todos los partidos de la Cámara de los Comunes, pero con una mayoría de miembros del partido gobernante. Su papel principal es la realización de audiencias públicas en todo el territorio de Canadá sobre temas vinculados a la política comercial internacional y a la política exterior. Se realizaron extensas audiencias con anterioridad a la Reunión Ministerial de la OMC en Seattle y actualmente se están llevando a cabo audiencias en relación con las negociaciones del Área de Libre Comercio de las

Américas (ALCA). A pesar de que el *SCFAIT*, al igual que todas las comisiones parlamentarias, puede fijar su propia agenda, en la práctica éste convoca las audiencias sobre distintos temas a petición o con el avenimiento del Gabinete. Puesto que la Comisión está integrada mayoritariamente por miembros del partido gobernante, sus recomendaciones, las cuales normalmente se adoptan siguiendo una línea de partido, son consecuentes con la posición del gobierno. Estas recomendaciones son públicas, sin embargo se requiere que el gobierno se pronuncie públicamente sobre las mismas.

Dentro del Senado, la Comisión de Relaciones Internacionales se ha venido interesando cada vez más en los temas de comercio internacional, realizando audiencias en relación con el Acuerdo de Libre Comercios entre Canadá y Estados Unidos (*CUFTA* por sus siglas en inglés) y el TLCAN. Como cuerpo nombrado, el Senado detenta poca influencia política, sin embargo funciona como un medio para que el gobierno solicite comentarios del público sobre temas controversiales, a la vez que mantiene distancia política tanto de la sustancia de la audiencia como de las recomendaciones que surjan.

Funcionarios de gobierno

Los funcionarios de comercio canadienses, al igual que todos los funcionarios gubernamentales a nivel federal, son políticamente independientes. Disfrutan de nombramientos permanentes por lo que no son removidos de sus cargos en el servicio público ante un cambio de gobierno o de ministro. El funcionario público

de mayor rango en los ministerios de gobierno es el viceministro, funcionarios de cargo permanente.

En términos formales, los funcionarios tienen la responsabilidad de implementar las políticas adoptadas por el Gabinete y administrar la legislación promulgada por el Parlamento canadiense. Sin embargo, en la realidad los funcionarios canadienses juegan un papel central a la hora de darle forma a la política del gobierno. Con frecuencia los funcionarios son los que inician, ejecutan y administran las políticas. Sin excepción, el negociador principal para las negociaciones comerciales multilaterales o regionales es un funcionario permanente, normalmente tomado del *DFAIT*.

La práctica de realizar consultas interdepartamentales de manera continua y de llegar a consensos entre todos los ministerios y agencias involucradas en las negociaciones comerciales es consistente con la toma de decisiones a nivel de Gabinete. Conforme los acuerdos comerciales internacionales se han vuelto más complejos, el número de ministerios y agencias involucradas en su negociación e implementación ha crecido rápidamente. Por ejemplo, para la Ronda de Tokio de negociaciones comerciales multilaterales, celebrada de 1973 a 1979, había cuatro ministerios involucrados. De forma contrastante, las preparaciones para la Reunión Ministerial de la OMC en Doha involucraron a 24 ministerios, las cuales también estarán involucradas en la conducción de las negociaciones.

Para las negociaciones comerciales multilaterales y regionales de mayor importancia, las consultas interdepartamentales se llevan a cabo a través de un

comité informal de altos funcionarios, presidido por un alto funcionario del *DFAIT* y conformado por contrapartes de alto nivel de todos los ministerios y las agencias de gobierno involucrados. A este comité le reportarán los subcomités de funcionarios que se establezcan para cada uno de los temas principales en la agenda de negociación. Normalmente, estos subcomités son presididos por funcionarios del *DFAIT* o del ministerio cuya jurisdicción es la más afectada por el tema de negociación que lo ocupa. Por ejemplo, un funcionario de alto mando del Ministerio de Agricultura preside el subcomité encargado de tales temas en las negociaciones del ALCA. La división del trabajo del equipo de expertos es *ad hoc*; es establecida por el presidente en consulta con los miembros del equipo. El alcance y la frecuencia de las reuniones del equipo se determinan de acuerdo con las necesidades del calendario de negociaciones multilaterales.

Una práctica como esta asegura el compromiso político y burocrático hacia la decisión de iniciar negociaciones, conducirlas e implementar los resultados. También asegura que las implicaciones legislativas y reglamentarias, así como las consecuencias financieras y de recursos humanos que resultan de la implementación de acuerdo comercial, estén bajo revisión constante. Sus debilidades radican en que puede ser un mecanismo lento e ineficiente para la toma de decisiones. No es muy probable que surjan recomendaciones sobre políticas controversiales o innovadoras puesto que cualquier decisión requiere de consenso entre los ministerios. Por el contrario, en ocasiones excepcionales puede haber demasiada cooperación dentro del proceso interministerial y

aspectos principales de la política se resolverán a nivel burocrático en lugar de resolverse a nivel político.

Provincias

Las provincias canadienses juegan un papel preponderante en la formulación y la implementación de la política comercial en aquellas áreas que se encuentran bajo su jurisdicción, como por ejemplo la regulación de las profesiones, administración de recursos, el clima de negocios y su regulación, agricultura, educación y salud. Como se describió anteriormente, aún y cuando el gobierno federal puede concluir y firmar acuerdos de comercio internacional en cualquier tema, éste es incapaz de garantizar la implementación en cualquier área de jurisdicción provincial si no cuenta con el acuerdo de las provincias. El impacto de los acuerdos comerciales no se siente solamente en las áreas de jurisdicción provincial, sino que también afecta otras áreas de acción de las provincias como los programas que se emprenden para desarrollar la economía de las mismas.

Los funcionarios de las provincias reconocen que aún cuando el gobierno federal consulta con los interesados en la industria, la sociedad civil, etc., la relación entre los gobiernos federal y provincial tiene raíces a un nivel más profundo. Un funcionario apuntó, “Las provincias tiene responsabilidad legislativa y autoridad legal sobre muchos asuntos cubiertos en las negociaciones comerciales internacionales, no son simples receptoras de los efectos como las empresas o los individuos, por lo que debe de haber más que una ‘consulta’ ”.

La colaboración federal-provincial tiene lugar antes, durante y después de las negociaciones formales. Para desarrollar políticas que reflejen sus intereses provinciales, las provincias, al igual que el gobierno federal, han implementado medidas prácticas para la coordinación interdepartamental. La cooperación con el gobierno provincial también se facilita por medio de la asistencia federal por medio de programas conjuntos para la promoción de las exportaciones.

Las reuniones entre los ministros de comercio de las provincias y del gobierno federal son poco frecuentes. Son mucho más frecuentes las consultas a nivel de la burocracia entre funcionarios de comercio y sus contrapartes provinciales. El vehículo central para la coordinación de estas discusiones es la Comisión Federal-Provincial-Territorial sobre comercio (*C-Trade* por sus siglas en inglés). Un alto funcionario del *DFAIT* preside la comisión, y la agenda, a pesar de ser propuesta por el *DFAIT*, debe ser aceptada por todos los miembros. Se utiliza un foro similar para la colaboración entre los funcionarios provinciales y federales encargados de los temas agrícola-comerciales. Generalmente, la comisión se reúne cuatro veces al año, con reuniones más frecuentes entre funcionarios, pero la intensidad de las consultas federales-provinciales se incrementa al abordarse temas más específicos.⁴

A pesar de que reconocen la utilidad de las reuniones del *C-Trade*, los funcionarios provinciales encargados del tema maderero esperan que el gobierno federal trate directamente con ellos aquellos temas que son de significativo interés comercial para sus provincias. Por consiguiente, ambos

niveles de gobierno con frecuencia trabajan de forma conjunta a través de mecanismos de colaboración informales en temas como solución de controversias, evitar controversias y el sistema de alerta temprana sobre potenciales controversias comerciales. Los funcionarios provinciales asisten regularmente a ciertas negociaciones comerciales o procesos de controversia como parte de la delegación canadiense. También tienen acceso a documentos confidenciales sobre negociaciones comerciales asociados con negociaciones actuales, y con frecuencia se les solicita que revisen y comenten las propuestas o contribuciones canadienses previo a que éstas se hagan o públicas o sean entregadas. En contraste quizás con la participación de la sociedad civil, a las provincias se les solicita de forma regular, en vez de esporádica, sus observaciones y prioridades de negociación.

El sector empresarial y la industria

El empresariado canadiense se involucra en las consultas sobre comercio internacional en tres niveles: las federaciones nacionales de empresas; asociaciones sectoriales de empresas; y consultas individuales por empresa con los funcionarios de gobierno. En Canadá las principales federaciones son: el Consejo Canadiense de Directores Ejecutivos (*Canadian Council of Chief Executives*), la Cámara de Comercio Canadiense (*Canadian Chamber of Commerce*), y la Alianza Canadiense de Fabricantes y Exportadores (*Canadian*

⁴ Por ejemplo, la controversia entre EE.UU. y Canadá sobre la madera es de interés particular para cuatro provincias las cuales se encuentran intensamente involucradas con el gobierno federal en la búsqueda de una solución..

Alliance of Manufacturers and Exporters) . La membresías en común es considerable.

La mayoría del empresariado canadiense también está organizado en grupos pertenecientes a sectores con intereses específicos, tales como los productores de acero o los ingenieros profesionales. Estos grupos tendrán representación en los Grupos Asesores Sectoriales organizados por el gobierno (Ver la sección *Alcanzando Consensos*). La posición que asuman estos grupos en relación con las negociaciones externas de Canadá sobre comercio dependerá de los intereses comerciales específicos de los miembros que los constituyen.

Las empresas canadienses de forma individual pueden solicitar consultas con los funcionarios de comercio para tratar intereses específicos de la misma en las negociaciones comerciales. Estas consultas se pueden dar a raíz de la aplicación, por parte de un país involucrado en la negociación, de una barrera al comercio que afecta los intereses de una empresa específica.⁵

Sector Laboral

El Congreso Laboral Canadiense y su contraparte con sede en Québec, el Congreso de Sindicatos Nacionales (*Congres des Syndicats Nationaux*), son las principales federaciones laborales en Canadá. En años recientes, las federaciones se han opuesto a la liberalización comercial. Han abogado fuertemente por la inclusión de cláusulas en los acuerdos comerciales que

⁵ Para una descripción más detallada sobre el proceso de consulta entre el gobierno y el sector privado, ver Dymond y Ritchie-Dawson.

requieran que los países mantengan normas laborales básicas como se definen por la Organización Internacional del Trabajo. En el pasado han sido resistentes a la participación en el proceso formal del Grupo Asesor Sectorial, prefiriendo trabajar directa e individualmente con los Miembros del Parlamento, no obstante, esta tendencia pareciera estar cambiando y se han venido involucrado fuertemente en las audiencias del SCFAIT sobre la Ronda Doha y el ALCA.

Es importante notar que las federaciones laborales representan a una minoría de los trabajadores canadienses. En años recientes, las encuestas de opinión pública han mostrado consistentemente que la mayoría de los miembros de los sindicatos apoyan los acuerdos comerciales.

Sociedad Civil

En años recientes los grupos de la sociedad civil y diversas organizaciones no gubernamentales (distintas a las empresariales y laborales) han jugado un papel mucho más notorio en el debate público canadiense sobre temas de comercio internacional. Generalmente opuestos a los acuerdos comerciales, estos grupos representan un amplio espectro de la sociedad canadiense, desde intereses ambientales, defensores de los derechos humanos, organizaciones opuestas a la globalización, y grupos que alegan que los acuerdos comerciales constituyen una violación inaceptable a la soberanía canadiense. A diferencia de los grupos empresariales y laborales, los cuales buscan impulsar los intereses económicos de sus miembros al apoyar o ir en contra de los acuerdos comerciales, los grupos de la sociedad civil buscan hacer valer, a través de los acuerdos

comerciales internacionales, la primacía de los objetivos de la política pública que sean distintos al comercio, tales como la protección del ambiente,.

Los grupos de la sociedad civil han tenido un éxito modesto en influir los objetivos del gobierno canadiense en las negociaciones comerciales. Aún cuando no han podido movilizar a la opinión pública en contra de los acuerdos comerciales, han persuadido al gobierno canadiense para que presione por la inclusión de disposiciones laborales y ambientales en el TLCAN, y en los acuerdos de libre comercios entre Canadá – Chile y Canadá – Costa Rica.

Academia

De distintas formas, los académicos juegan un papel en las consultas sobre la política comercial. En primer lugar, el gobierno puede solicitarles a expertos particulares que sirvan como fuente de información y asesoramiento técnico. En segundo lugar, las agrupaciones de expertos académicos (*think tanks*)⁶ realizan contribuciones importantes en el análisis de políticas a través de estudios patrocinados por el gobierno o de carácter independiente, sobre temas de interés para los formuladores de políticas. Publicar estos materiales en el dominio público podría jugar un papel importante en moldear e informar la opinión pública sobre un tema. Por ejemplo, un nivel significativo de la opinión pública canadiense se oponía a la negociación de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos en los años ochenta. Sin embargo, los análisis

⁶ Los *think tanks* canadienses con conocimiento principal o especializado en política comercial son Centre for Trade Policy and Law (Ottawa), Institute for Research on Public Policy (Montreal), y C.D. Howe Institute (Toronto). Las organizaciones empresariales e industriales como el

contundentes de intelectuales reconocidos indicaron las consecuencias para la competitividad canadienses ante la ausencia de dicho acuerdo, de tal forma contribuyendo a revertir la opinión pública.

Segunda Parte: Temas de Discusión

Educación

El gobierno juega un papel importante en la educación pública como recurso y como un mediador. A través de las publicaciones electrónicas e impresas del gobierno, los educadores e investigadores tienen acceso a documentación reciente y extensa de carácter primario y secundario, sobre una gama de temas de comercio. Otra fortaleza para el gobierno federal es la coordinación con agencias externas a la hora de preparar y ejecutar programas educativos. El aporte por parte del gobierno es necesario para definir los términos de referencia, y para asegurarse que el enfoque sea constantemente pertinente al comercio y que no se vea desviado por otros intereses.

El gobierno canadiense también ha intentado involucrarse de manera limitada en programas de educación directa con diversos resultados. Contar con una extensa documentación en la Internet y con mecanismos de consulta *en línea* ha sido de gran beneficio para los investigadores, los grupos que representan intereses particulares y el público en general. Por otra parte, la participación federal en otras formas de educación directa ha tenido una utilidad

limitada ya que el *DFAIT* carece de recursos para tener una interacción directa con profesores y estudiantes.

Los intentos por brindar un programa de enseñanza para los estudiantes que cursan el último año de colegio, por ejemplo, han funcionado en la medida que los estudiantes descargan material detallado de la Internet, escrito en un idioma accesible; pero los programas de enseñanza no están siendo incorporados adecuadamente en los trabajos dentro del aula por la falta de conocimiento y de apoyo de los profesores de educación secundaria. En contraste, el apoyo federal para la celebración de seminarios y para las publicaciones por parte de *think tanks* de comercio y economía ha logrado que se llegue a una gran audiencia y que se produjeran materiales de referencia importantes. Esta experiencia sugiere que los objetivos del gobierno en materia de educación pública deberían ser canalizados a través de organizaciones de investigación independientes con amplios vínculos en el sector público y privado.

Aprisionamiento por parte de los intereses del sector privado

Cierto grado de aprisionamiento es necesario y deseable en la elaboración de la política comercial. Aquellos sectores con un interés material en la política del gobierno deben ser consultados sobre su contenido e intención, y deben estar dispuestos a apoyarla antes de que el gobierno tome la decisión final de proseguir con tal iniciativa. No obstante, en forma general, los efectos más problemáticos que resultan del aprisionamiento por parte del sector privado normalmente se evitan en Canadá gracias a los pesos y contrapesos brindados

por un sistema federal regionalmente diverso. Los políticos deben considerar los efectos que tendría cualquier decisión de política económica sobre la gama de sectores industriales, intereses regionales, y constituyentes sociales frente a los cuales son responsables.

El aprisionamiento es más evidente en áreas discretas de la economía interna que tradicionalmente se consideran “especiales” o “sensibles” a las importaciones. Normalmente son sectores concentrados de forma regional y/o sectores que tienen una importancia política que es proporcionalmente mayor a su contribución económica a los ingresos nacionales. Por ejemplo, Canadá mantiene políticas proteccionistas del sector lácteo debido a que una alta proporción de los productores de leche que vive en la provincia de Québec apoyan su separación de Canadá. Por lo tanto, a cambio de las consideraciones sobre la unidad nacional, se mantienen altos precios en la leche para los consumidores.

Por otra parte, el sector textil y del vestido, que en el pasado ha ‘aprisionado’ la atención del gobierno de forma exitosa, pareciera estar perdiendo terreno en instar al gobierno para que mantenga su tradicional postura proteccionista. Lo anterior sugiere que otros intereses, como las empresas de venta al detalle o los consumidores, se han vuelto relativamente más exitosos de lo que habían sido en el pasado, en posicionar sus intereses dentro la agenda política.

En las áreas de conflicto entre los intereses del sector privado, o entre los intereses del sector privado y los bienes públicos, la reconciliación es el

resultado del proceso político. Se fundamenta en el criterio de los ministros de gobiernos sobre cual opción de política atraerá el mayor respaldo público o la menor oposición

Comunicaciones

El gobierno canadiense dedica recursos considerables para las comunicaciones, de forma que se desarrolle y se mantenga el respaldo público para las iniciativas en materia de política comercial, y su inicio para su implementación. El enfoque general del esfuerzo es analizar las tendencias en la opinión pública, por lo general por grupo regional, sectorial o de interés social, identificar los factores que probablemente variarían la opinión a favor o en contra de las negociaciones, y proponer formas y medios para consolidar el respaldo y contrarrestar la oposición. Los elementos incluyen la preparación de reuniones informativas para los ministros sobre la prensa, redactar discursos, artículos para la prensa escrita, junto con la identificación de los representantes del sector privado, la academia y otros que puedan esperarse que apoyen los objetivos del gobierno y que brinden entrevistas extraoficiales a periodistas.

La creciente atención pública a los temas de comercio internacional y el acceso ampliado a la Internet por parte de los ciudadanos canadienses han hecho que las comunicaciones basadas en la red sean parte elemental de las estrategias de comunicación del gobierno. Sin embargo, aún y cuando el gobierno se ha vuelto un hábil usuario de los recursos de la Internet, éste no se compara con el *know-how* que las organizaciones opositoras de la globalización

tienen de la red. La experiencia reciente sugiere que a pesar de que puede ser un grupo pequeño de personas el que está involucrado en las campañas opositoras, los activistas en contra del comercio son sumamente hábiles en transmitir su mensaje a la prensa local y al público, a menudo basándose en una mezcla de fuentes locales y extranjeras que se oponen al comercio para lograr un mensaje “balanceado”. La intervención negativa por parte de ONGs extranjeras, en especial de los Estados Unidos, pueden apuntar a organizaciones domésticas en otros estados sobre temas laborales, ambientales y de derechos humanos, particularmente aquellos países que históricamente han sido objeto de atención negativa por parte de la prensa extranjera en el pasado.

Consultas sobre temas no económicos

Con relación a los temas de naturaleza no económica como los temas laborales, ambientales, de salud y seguridad, el primer punto de contacto gubernamental para los interesados sería el respectivo ministerio federal (Ministerio del Ambiente, Ministerio de Trabajo, etc.). En aquellas áreas donde se traslapa la responsabilidad, por ejemplo las disposiciones ambientales de un acuerdo de libre comercio, se aplicaría el proceso usual de consulta interministerial (Ver sección sobre *Consulta Interdepartamental Federal*).

A pesar del mecanismo funcional para lidiar con áreas de temas compartidos, los funcionarios de comercio gastan una gran cantidad de energía disipando malas informaciones sobre temas que no son parte de los acuerdos

comerciales. Por ejemplo, el gobierno de Canadá ha prometido formal e incondicionalmente que no adquirirá compromisos en las áreas de servicios públicos, educación pública, o servicios de salud. Sin embargo, el *DFAIT* debe estar repitiendo constantemente su compromiso porque grupos opositores al comercio aprisionan la atención de la prensa alegando que los programas sociales, la educación y la salud pública están en peligro a causa de la OMC, el TLCAN, el ALCA, etc.

Tercera Parte: El diálogo con la Sociedad Civil en Canadá – Logros y Desafíos

Por mucho, las consultas federales más productivas son con aquellos grupos que comparten con el gobierno visiones fundamentalmente similares en relación con la liberalización comercial, y que deben prestar asesoría dentro de su sector sobre temas técnicos de enfoque e implementación. Son más difíciles las discusiones con organizaciones que tienen visiones notablemente diferentes sobre la dirección de la política del gobierno y el impacto de los esfuerzos para liberalizar el comercio sobre las áreas de política pública.

De forma procesal, el diálogo en Canadá está bien desarrollado. Actualmente, no se está considerando iniciativa alguna sobre política comercial para la cual el gobierno federal no haya buscado extensamente el aporte público. Los mecanismos formales e informales para la consulta, la educación y la difusión de información son ejemplares y los grupos que participan en el proceso de desarrollo de la política vienen de todas las regiones y de los todas

las esferas de intereses concebibles. A pesar de estos logros, el proceso no carece de problemas. Resalta entre ellos la determinación de la legitimidad de los grupos de la sociedad civil, la búsqueda de provecho por parte de la burocracia, y la efectividad.

Mientras que una gran cantidad de grupos buscan influir la política pública, su derecho a tener una voz sobre los asuntos públicos es en gran medida autoproclamada. Hay cuestionamientos inquietantes sobre si organizaciones de la sociedad civil autoproclamadas tienen autoridad representativa legítima, particularmente en una democracia donde los constituyentes pueden y mantienen un contacto directo con sus representantes políticos. Para complicar las cosas más, pueden surgir problemas cuando un país como Canadá, que tiene un modelo abierto de involucramiento de los ciudadanos y que les brinda un amplio acceso a los documentos de negociación, se involucra en negociaciones con un país menos abierto. Es inevitable que las ONGs canadienses le traspasen la información a sus contrapartes en el país más cerrado. Por lo tanto, el modelo de apertura utilizado por todos los países involucrados se tornará, *de facto*, idéntico al modelo más abierto que se haya adoptado por cualquiera de los países participantes.⁷

A pesar de ser los que están en las primeras filas de consulta con la sociedad civil, los burócratas, como no son elegidos, carecen de la autoridad para decidir cuáles organizaciones tienen y cuáles no una voz legítima para

⁷ Esta preocupación se le presentó a los funcionarios de comercio canadienses en un informe preparado para el DFAIT por Grant Isaac titulado: *Comercio Internacional y el Involucramiento del Ciudadano: Transparencia y Participación en el Sistema Asesor sobre Política Comercial* (20 de junio de 2001).

influnciar el actuar del gobierno. No obstante, algunos observadores argumentan que es la burocracia la que tienen el interés mayor en perpetuar el mecanismo de consulta con la sociedad civil. En la última década en Canadá, se han gastado recursos considerables para establecer la coordinación burocrática del proceso de consulta. Aquellos funcionarios que han desarrollado sus carreras en esta área del gobierno tienen un interés especial en ver que la burocracia de consulta se mantenga y crezca.

La efectividad es una medida importante del diálogo de la sociedad civil. Muchas de las organizaciones de la sociedad civil ponen sobre la mesa una agenda que los funcionarios de gobierno no pueden manejar – exigiendo cambios en la dirección fundamental de la política del gobierno en vez de exigir cambios en el contenido de la política, que es la única área en la que los funcionarios tienen autoridad para manejar dentro de una democracia representativa. Por lo tanto, desde la perspectiva de los grupos de la sociedad civil que buscan influenciar la opinión pública, la mayoría de los puntos de acceso al gobierno no son efectivos para alcanzar sus objetivos finales.

En contraste, la consulta brinda una medida de efectividad en términos de manejar el proceso de la política. El diálogo entre la sociedad civil lleva a cabo una función política porque permite que el gobierno se vea haciendo lo correcto. Como nos recuerda Mike Moore, el anterior Director General de la OMC, a pesar de que “la sociedad civil no siempre es civil... merecen ser escuchados. Si no somos incluyentes, no podemos esperar tener el respaldo público.”⁸ En Canadá,

⁸ Mike Moore, “*Desafíos del Sistema de Comercio Global en el Nuevo Milenio*,” Discurso ante el Consejo de Relaciones Exteriores, Washington DC (28 de setiembre de 1999).

sin embargo, es más probable que la política se vea influenciada por las encuestas de opinión pública, que llegan directamente a una amplia y representativa muestra del electorado, que por la presión que puedan ejercer las organizaciones cuyo derecho a hablar en nombre de otros es en gran medida autoproclamado.

Otro indicador para medir la efectividad se encuentra en el área de la consulta federal-provincial. Desde la perspectiva provincial, los mecanismos de consulta son ampliamente efectivos. Sin embargo, las provincias critican al gobierno por ser muy tímido en cuanto a transparencia si se trata de cuestionar normas de regímenes internacionales. Por ejemplo, argumentan que Canadá no debería solicitarle permiso a un panel bajo el Capítulo 11 del TLCAN para compartir los documentos con las provincias que tienen intereses directos en la controversia. Un funcionario provincial argumenta, “El gobierno federal debería anunciar de manera proactiva lo que hará y los paneles deberán ajustarse.”

La efectividad depende de la interrogante que se plantee: ¿efectivo para que? Las recomendaciones del *SCFAIT* en materia de consultas públicas sobre temas de comercio son que “haya espacio dentro de las reglas de comercio para permitir el ejercicio apropiado del criterio democrático en asuntos que se encuentran dentro del interés público.” En la práctica, esto ha significado la creación de más mecanismos para obtener aportes del público y la prestación de mayor atención por parte de los funcionarios para reconocer estos aportes, por lo que se ha creado el “espacio” y nominalmente se ha cumplido el objetivo del *SCFAIT*. ¿Le habrán dado forma estos aportes a la política pública?

Probablemente no. La dispersión con que el gobierno atiende la consulta pública nos obliga a cuestionarnos si, como consecuencia, el contenido de la política comercial canadienses ha sufrido. Por una parte, los funcionarios argumentan que se están asignado demasiados recursos a la “apariencia de estar haciendo lo correcto” y muy pocos a desarrollar contenidos de política efectivos y con visión a futuro.

Por otra parte, la exigencia por contar con tales políticas no ha sido alta. Una razón se debe al silencio conspicuo por parte del empresariado para articular solicitudes significativas sobre políticas comerciales futuras.⁹ Como señaló un funcionario, “es difícil encontrar un empresariado conformado para las consultas, mucho más que sean ‘efectivos’.” Sin embargo, críticos más fuertes sobre lo inclusivo del proceso atribuyen el silencio del empresariado al desplazamiento por parte de otros grupos y a la frustración con un sistema que actualmente avanza muy lento mientras que el *DFAIT* pretende de ser todas las cosas para todas las personas. Un participante veterano en el proceso de consulta señala que el valor de la consulta pareciera disminuirse en tanto el *DFAIT* “intenta verse como que incluye los deseos de cada grupo de interés diverso. Aparentemente

nada puede proceder sin consultar a los interesados y sin determinar la posición con el común denominador más bajo posible. Mi parecer es que la comunidad empresarial encuentra cada vez menos valor en participar en la medida que se les pide aportar a la misma vez que cualquier ONG y aparentemente no tiene mayor peso en su consejo.”

⁹ Syliva Ostry, “Foggy in Seattle,” *El National Post* (26 de noviembre de 1999), 21.

De muchas formas, Canadá brinda un modelo de consulta entre el sector público y privado para la formulación de la política comercial que vale la pena. Sin embargo, la operatividad de una serie de instrumentos utilizados en el modelo plantean cuestionamientos importantes sobre el balance apropiado entre la participación pública y el desarrollo de una política comercial efectiva y cómo puede trabajar el gobierno para mejorar esto en el futuro.

Documentos de Consulta Seleccionados

SCFAIT. *Canada and the Future of the World Trade Organization: Advancing a Millennium Agenda in the Public Interest*. Informe para el Comité Permanente sobre Relaciones Exteriores y Comercio Internacional (Junio 1999).

Gerald J. Schmitz, "Democratizing Trade Agreements: Contesting the "Corporate Millenium"? Documento presentado ante la *International Political Science Association* (Julio 2000).

Peter J. Smith y Elizabeth Smythe, "This is What Democracy Looks Like? Globalization, New Information Technology and the Trade Policy Process: Some Comparative Observations," Documento presentado ante la *International Political Science Association* (Marzo 2002).

Denis Stairs, "The Policy Process and Dialogues with Demos: Liberal Pluralism with a Transnational Twist," en *Canada Among Nations 1998: Leadership and Dialogue*, Fen Osler Hampson y Maureen Appel Molot, eds. (Toronto: Oxford University Press, 1998)

Robert Wolfe, "Confronting the Aftermyth of Seattle: Canada Must Set Key Trade Priorities Now."

