

La cuestión de las “Q”:
¿Qué señal debería enviar Québec a Qatar?

Sylvia Ostry

Regional Trade Dialogue
Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, DC
Mayo de 2001

Introducción

Como este memorando ejecutivo está redactándose antes de la cumbre de abril en Québec, he decidido que su título aparezca en futuro, aunque una vez que nos hayamos reunido para discutir el memorando después de la cumbre, quizás debería sustituirse por “¿Qué señal *debería haber enviado* Québec a Qatar?” Pero las negociaciones del ALCA proseguirán durante algún tiempo y Qatar (con algo de suerte) podría representar el inicio de lo que serán indudablemente unas negociaciones multilaterales largas y complejas, de modo que todavía tenemos mucho tiempo para que la política comercial regional dé entrada a la internacional (y, *viceversa*, claro está).

En este memorando exponemos, en primer lugar, un breve resumen de lo que denomino la política de dominó regional de los Estados Unidos, con objeto de proporcionar una serie de antecedentes que sirvan para explicar los orígenes del ALCA. A continuación, revisamos los principales elementos de la nueva economía política del sistema de comercio global dentro de la OMC, incluida la amplia línea divisoria existente entre el Norte y el Sur y la emergencia de unos nuevos agentes transnacionales, las ONG, con sus incipientes estrategias globales y regionales. La parte final de este documento analiza algunas políticas alternativas para establecer vínculos regionales/multilaterales positivos, es decir, para establecer una nueva política de dominó.

Los dominós regionales

La década de los noventa fue testigo de una enorme proliferación de acuerdos regionales y, más tarde, bilaterales. La cuestión de la relación existente entre estos acuerdos preferenciales y el sistema multilateral basado en el principio de no

discriminación generó abundante literatura y un debate cada vez más agresivo entre los economistas especializados en comercio internacional. La metáfora elegida para describir estos acuerdos era la de los tabiques o barreras; por mi parte, prefiero hablar de la “partida de dominó”, que consiste en el uso de los acuerdos regionales preferenciales como parte de un modelo de política geoeconómica en constante evolución. El objetivo final de la partida de dominó que los Estados Unidos iniciaron en la década de 1980 consiste en ampliar y profundizar el sistema global. La ventaja de una política de este tipo es que facilita el logro de los objetivos, ya que los acuerdos regionales son más flexibles, más fáciles de alcanzar, y pueden ser adaptados a las circunstancias concretas; en este sentido, la política de dominó puede constituir un catalizador para la “liberalización competitiva”, tanto en otras regiones o países como, en última instancia, en la OMC.

Por razones de tiempo y espacio, este documento tratará exclusivamente de la partida de dominó regional que se juega en el hemisferio occidental, aunque Apec también formaba desde un principio parte de la estrategia. No entraremos a analizar los dos acuerdos clave, el Acuerdo de Comercio entre Canadá y los EE.UU. (CUSTA) y el Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio (TLCAN), sino que nos limitaremos a exponer algunos hechos estilizados que permiten ilustrar la estrategia de adaptación y competencia.

La primera partida de dominó (el CUSTA) se inició con el doble propósito de amenazar a los europeos, que bloqueaban la celebración de una nueva ronda por temor a que su política agrícola común pudiera verse afectada, y al grupo G-10 de países en desarrollo (encabezados por Brasil e India), que se oponían a la inclusión de las llamadas “nuevas cuestiones” de servicios: la propiedad intelectual y las inversiones. Para los

países en desarrollo, el mensaje que supuso el lanzamiento del CUSTA se reforzó con el inicio simultáneo del unilateralismo (sección 301 del Ley comercial de 1974) en septiembre de 1986.

¿Qué éxito tuvo la partida? Obviamente, no es posible “demostrar” que la decisión final de la Comunidad Europea de abordar la reforma de la PAC se debiera al temor al regionalismo estadounidense. Sin embargo, es plausible que dicha política contribuyera a ello, al sumarse a la presión interna favorable a la reforma agrícola dentro de la Comunidad por parte de países como el Reino Unido y Holanda.

Respecto a los resultados obtenidos en relación con los demás objetivos principales (las “nuevas cuestiones”), una buena forma de sintetizar lo que ocurrió es decir que se alcanzó uno de cada tres. Se incluyeron por primera vez los servicios en un acuerdo comercial internacional (lo cual supuso un adelanto muy importante) pero, por una serie de razones relacionadas con la política interna y la política canadiense del momento, la propiedad intelectual no se incorporó al acuerdo y el avance respecto a la inversión resultó muy limitado.

La segunda partida (el TLCAN) se inició en 1990 a petición de México. Canadá consideraba esencial sumarse a las negociaciones como mecanismo de defensa contra el protagonismo del sistema continental. Para los Estados Unidos, se trataba de una oportunidad para rematar la inconclusa agenda de nuevos temas de CUSTA y dar un empujón a la rezagada Ronda Uruguay.

En el ámbito de la propiedad intelectual, el acuerdo cerró la disputa entre Canadá y los Estados Unidos sobre la autorización obligatoria (que había impedido hasta entonces alcanzar un acuerdo en esta área); se delimitó el contenido de las reformas

legales mexicanas sobre patentes y derechos de autor; y los Estados Unidos ganaron una batalla sobre la protección de aquellos productos farmacéuticos y agroquímicos ya patentados con anterioridad en otros lugares (una batalla que se había perdido en la Ronda Uruguay). El acuerdo TLCAN sobre servicios es de mucho mayor calado que el GATS, porque se asentaba sobre una “lista negativa”, pero la auténtica gran victoria se produjo en el ámbito de la inversión, una materia clave en la que se habían obtenido escasos resultados tanto en el CUSTA como en Ginebra.

El TLCAN estableció la normativa básica de un nuevo régimen de inversiones que incluía tanto la cláusula de tratamiento nacional como la de nación más favorecida; el derecho de establecimiento mediante la prohibición de una amplia gama de condiciones de funcionamiento y resultados (la propuesta original estadounidense en la Ronda Uruguay); y la prohibición de restricciones a los movimientos de capital (salvo por motivos razonables o relacionados con el equilibrio de las cuentas exteriores). Con todo, el elemento más novedoso (que por primera vez formaba parte de un acuerdo comercial) eran las disposiciones de protección de los inversionistas y un acuerdo de resolución de conflictos (el famoso-o infame- Capítulo 11).

Las disposiciones sobre inversiones contenidas en TLCAN incluían procedimientos de resolución de conflictos mediante los cuales las partes privadas podían acudir a soluciones arbitrales obligatorias frente a un gobierno anfitrión ante un foro internacional, y recogieron una definición amplia de expropiación que abarcaba las eventuales demandas de los inversionistas frente a aquellas regulaciones estatales en materia, por ejemplo, de política social o ambiental, que afectaran negativamente al valor de la inversión. En la medida en que toda regulación altera, de un modo u otro, los costos

relativos y las posibilidades de la empresa, y en la medida en que la posibilidad de una compensación quedaba reservada sólo a empresas extranjeras, las demandas de algunas compañías estadounidenses en Canadá provocaron una tormenta política. De hecho, fue la adopción de la terminología TLCAN sobre expropiaciones en el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) lo que proporcionó a quienes se oponían a las negociaciones de la OCDE un sólido objetivo común. Lo demás, como dicen ellos, es historia. El dominó se convirtió en un bumerang. Muchas de las ONG que formaban parte de la red anti-AMI estaban bien preparadas para Seattle. Pero a esto nos referiremos más adelante.

Lo que este breve repaso de la política regional de dominó de los Estados Unidos parece sugerir es que, si se diseña correctamente, la liberalización competitiva puede resultar efectiva. Esta afirmación se refuerza si recordamos las inteligentes jugadas de dominó en Apec, incluido el impulso que recibió el acuerdo básico de telecomunicaciones y el ITA (Acuerdo Internacional sobre Tecnología). Al fin y al cabo, la “perspectiva Bogor” sobre el comercio internacional de noviembre de 1994 tuvo su continuación, en diciembre de ese mismo año, en la “perspectiva de Miami”, aunque difiriendo en lo que a los plazos se refiere. Pero el juego recién descrito tiene sus propias limitaciones, y en la medida en que está protagonizado por un jugador poderoso es necesario alcanzar algún tipo de consenso, por difícil y lento que esto resulte, si es que queremos compensar la ambición de aquél. Además, siendo el objetivo final la OMC, la Unión Europea debe ser un socio en la partida final, y el encuentro entre dos grandes jugadores suele complicar las cosas, como las relaciones entre la Unión Europea y el Mercosur se han encargado de demostrar. Por otro lado, la aparición de acuerdos subregionales con vistas a reforzar las posiciones negociadoras parece inevitable. En

definitiva, los costos asociados a los acuerdos preferenciales se están incrementando, y con ellos, la incertidumbre. Todo esto nos lleva a preguntarnos cuáles pueden ser las ventajas de una aproximación global a esta cuestión del comercio internacional: este es el objetivo del siguiente apartado, dedicado a la OMC.

La nueva economía política de la OMC

La Ronda Uruguay puede considerarse un Gran Pacto Norte-Sur. (1) Previamente, los países en desarrollo prácticamente se limitaban a negociar un acceso no recíproco a los mercados de los países de la OCDE. Muchos de aquellos países carecían de la experiencia y los recursos analíticos necesarios para diseñar una política comercial adecuada, pero esto carecía hasta cierto punto de importancia porque las negociaciones se centraban en la supresión de las barreras comerciales que afectaban a los productos industriales, mientras que la agricultura quedaba en buena medida al margen.

La Ronda Uruguay supuso un hito en la evolución de este sistema, ya que por primera vez la agricultura formaba parte del núcleo de las negociaciones. Su presencia en las mismas impulsó la formación de un nuevo grupo de interés (el Grupo Cairns, liderado por Australia, que incluía a los países meridionales de América Latina y Asia), mientras que el G10 procuró aplazar el acuerdo para impedir la inclusión de las “nuevas cuestiones”.

Sin embargo, a principios de los años noventa estaba produciéndose un cambio radical en la política económica. La crisis de la deuda en la década de 1980 y el papel que pasaron a desempeñar el FMI y el Banco Mundial a raíz de la misma, junto con la caída del muro de Berlín (la confluencia de dos acontecimientos inconexos)

provocaron una transformación radical del paradigma de la política económica. Las reformas en el campo de la economía, incluyendo la de algunos sectores clave de la rama de los servicios, pasaron a considerarse elementos esenciales para estimular y sostener la senda de crecimiento. Por lo tanto, mucho antes de finalizar la Ronda, el G10 había desaparecido y las diversas coaliciones de los países en desarrollo se concentraban en la liberalización de la agricultura, el sector textil y la industria de la confección.

Así concluiría el Gran Pacto, y resultó ser muy distinto de la vieja reciprocidad del GATT. Se trataba esencialmente de un acuerdo implícito: la apertura de los mercados de la OCDE a los productos agrícolas y a las manufacturas intensivas en mano de obra (especialmente los textiles y la confección), a cambio de la inclusión en el nuevo sistema del comercio de servicios (GATS), propiedad intelectual (TRIPS) y (aunque en menor medida de lo que pretendían las demandas originales) la inversión (TRIMS), y de la creación de una nueva institución, la OMC, que se convertía así en el más poderoso mecanismo de resolución de conflictos en la historia del derecho internacional. En la medida en que la OMC se constituía en un “compromiso único” (en su propia jerga legal), el acuerdo, que incluía también la reglamentación aprobada en la Ronda de Tokio, se convertía en realidad en un todo o nada para los países del Sur; de modo que lo aceptaron, pero puede decirse que sin plena conciencia de las profundas consecuencias transformadoras del nuevo sistema.

Para el Norte, la negociación supuso un progreso limitado en el área de la agricultura, con el compromiso de celebrar nuevas negociaciones en el año 2000; un cierto avance en lo que se refiere a los sectores textil y de la confección, con un acuerdo para finalizar el Acuerdo Multifibras en 2005 y eliminar las restricciones más bien tarde

que temprano; una significativa reducción de los aranceles sobre los productos a cambio de recortes más sustanciales y una ampliación de los ámbitos comerciales por parte de los países en desarrollo (cuyos aranceles eran mayores para un menor porcentaje de productos) y con unas tarifas que se mantendrían altas para las manufacturas provenientes de estos países.

Para el Sur, el acuerdo, con la inclusión de las nuevas cuestiones y la creación de la nueva institución, iba a transformar el sistema de comercio multilateral. El rasgo más significativo de esta transformación era el tránsito de una política basada en las barreras aduaneras del GATT a otra basada en los sistemas regulatorios y legales nacionales.

Así pues, el Gran Pacto resultó ser un fiasco: a cambio de un acceso a los mercados que nadie esperaba, especialmente en el campo de la agricultura, muchos países en desarrollo se verían obligados a invertir en una modernización radical de su infraestructura institucional (y se trata de una inversión cuyos rendimientos son inciertos). El Banco Mundial estimó que los costos de la reforma para los países más pobres superarán al de las partidas dedicadas al desarrollo durante varios años, con el agravante de que la OMC podrá brindar muy poca asistencia técnica a causa de las severas restricciones presupuestarias que sufre en el presente.

La ampliación de la brecha Norte-Sur fue una de las consecuencias imprevistas del Gran Pacto. Aunque esta división entre los miembros de la OMC es, por supuesto, una simplificación de la realidad (dado que “el Sur” no es homogéneo, e incluye tanto a los países más pobres –unos 50 o 60 miembros- como a las economías con una renta media), existe un amplio consenso entre los países del Sur sobre el tratamiento

asimétrico resultante de la Ronda Uruguay y la necesidad de “reequilibrarlo” antes de proceder a nuevas negociaciones. También parecía existir un consenso en contra de la inclusión de nuevos elementos de discusión tales como la inversión, la política de competencia, el mercado laboral y el medio ambiente. Más interesante aún fue el papel activo que desempeñaron los países del Sur en los debates previos a Seattle, en los que presentaron más de la mitad de las 250 propuestas para la reunión ministerial. Por supuesto, la reunión de Seattle acabó con la retirada de prácticamente todos los países no miembros de la OCDE, espoleados por la afirmación del presidente Clinton sobre el uso de sanciones para hacer cumplir la normativa laboral.

Poco ha cambiado desde Seattle: el debate sobre el cumplimiento de los acuerdos continúa; el conflicto transatlántico entre los Estados Unidos y la U.E. sobre el contenido de la agenda prosigue; las coaliciones del Sur, ahora mucho mejor dotadas con la información provista por un reforzado UNCTAD y por las ONG del Sur, y algunas del Norte (un “secretariado virtual”) (2), se mantienen activas. En este momento, por lo tanto, nos encontramos con un Sur *activo* y un Norte *paralizado*, y con un encuentro en tablas con respecto a la nueva ronda de negociaciones. La legitimidad y el crédito de la OMC están en juego. Aunque, por supuesto, esa legitimidad y ese crédito no se cuestionan en las salas de reuniones de Ginebra. La OMC, como bien pudo comprobarse en Seattle, se ha convertido en el objetivo común de las críticas de unos jóvenes agentes globales, las ONG. A ellas está dedicado el siguiente apartado.

Los nuevos jugadores globales: las ONG (3)

Las manifestaciones de protesta protagonizadas por las ONG contra las instituciones internacionales no comenzaron en Seattle; pero lo que sí inauguró Seattle fue la intensidad y la complejidad de una coreografía y dramatismo sin precedentes que quizá hayan marcado una nueva tendencia. Aun aceptando que esto sea así, sería erróneo juzgar las implicaciones del movimiento antiglobalización sólo por su manifestación *visible* en televisión. El impacto *invisible* de las ONG en los procesos políticos internacionales y en las instituciones puede llegar a ser más importante en el largo plazo. Por eso, es útil distinguir dos grandes grupos de ONG: aquellas que han creado redes internacionales que pueden catalogarse en general como “redes de movilización”, cuyo propósito principal es reunir apoyos para protestar contra reuniones específicas y de ese modo modificar las agendas; y aquellas otras que constituyen “redes técnico-legales”, cuyo objetivo primordial consiste en proporcionar información referente a materias políticas concretas, actuaciones políticas o procesos de decisión política. En la medida, sin embargo, en que la actividad principal de estos últimos grupos (dominados por ecologistas y abogados) ha estado orientada al mecanismo de resolución de conflictos de la OMC, no me ocuparé de ellas en este documento salvo para señalar que sería una torpeza ignorar su posible impacto sobre el ALCA (4).

Mientras que las redes de movilización son coaliciones poco compactas de los grupos más variopintos, un análisis de las redes participantes en Seattle, Washington y Praga muestra que buena parte de las mismas son ONG ecologistas y de defensa de los derechos humanos y de género. Sin embargo, debería sospecharse de la imagen (con frecuencia alimentada por las propias ONG) de que estas amplias y plurales coaliciones

representan una forma nueva de democracia participativa globalizada a través de Internet. Podría ser parcialmente así, pero lo más significativo que ha permitido Internet ha sido la aparición de una nueva industria de servicios: la industria del disenso. Esta industria posee un “centro empresarial”, llamado dissent.com, eficazmente gestionado por un grupo central de ONG lideradas por una nueva casta de emprendedores políticos. El grupo central (formado principalmente por ONG norteamericanas y europeas) (5) lidera las protestas, coordina la logística y el entrenamiento para la acción no violenta, proporciona asistencia legal y médica, elabora el discurso y crea una “lista de distribución” o manifiesto. De hecho, los activos claves de dissent.com son las tres des: la difusión a través de los medios de comunicación, el discurso y el dinero (que va desde los correos masivos a las fundaciones, sobre todo de nacionalidad estadounidense). Gratuita, ilimitada y operativa en tiempo real, la red proporciona a los emprendedores de las ONG economías de escala y la posibilidad de conectarse con todo tipo de grupos interesados en una misma cuestión. Como ocurre con todas las innovaciones, ésta también ha tenido repercusiones positivas. Un red de ONG formada en la Cumbre de Río de 1992 sirvió de apoyo a los grupos estadounidenses, canadienses y mexicanos contrarios al TLCAN, y esta experiencia fue crucial para crear el movimiento anti-ALCA y luchar contra el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI). Las enseñanzas aprendidas con el AMI sirvieron a su vez para preparar Seattle, cuya experiencia fue útil para Washington, y así sucesivamente. Y el mensaje permanente es una variación sobre un mismo tema: contra la globalización empresarial y por la democracia.

Si el principal objetivo de las redes de movilización es influir en la opinión pública y modificar a través de ella la agenda y los procesos políticos de las

instituciones internacionales, ¿hasta qué punto podemos decir que la industria del disenso ha tenido éxito? Por lo que respecta a la OMC, yo diría que es demasiado pronto para dar una respuesta. La pretensión de que Seattle representa el “big bang” de un nuevo movimiento social global no resiste un análisis más detenido de las acciones que tuvieron lugar con posterioridad a Seattle. Pero, desde luego, la obra no ha terminado y el próximo acto se representará probablemente en Québec.

Mientras que algunos grupos centrales del “Seattle plus” están activamente implicados, la red protectora para Québec, la Alianza Social Hemisférica, se concibió en Belo Horizonte, Brasil, en mayo de 1997, cuando 700 activistas (muchos de ellos integrantes de la red anti TLCAN) decidieron fundar un movimiento hemisférico. Al año siguiente, en Santiago, la Alianza y su consejo coordinador se formalizaron en la primera Cumbre de los Pueblos de las Américas, que acogió a 2.000 delegados. La Alianza incluye redes de movilización canadienses y estadounidenses, así como a ONG mexicanas, brasileñas y chilenas que están creando vínculos con grupos andinos, del Cono Sur y del Caribe. La AFL/CIO y la ORIT (la “Western Hemisphere Union Federation”) están activamente implicados en el proceso de planeación y el mensaje que elaborado por estas redes constituye básicamente un ataque al ALCA (llamado “TLCAN plus”) y al carácter secreto de las negociaciones (de hecho, una ONG estadounidense se querelló contra el USTR por negarse a divulgar las propuestas de negociación relativas a las normas para la protección de los inversionistas en el ALCA, y los *Nader’s Public Citizen* organizaron una campaña de investigación con una carta, distribuida a través de Internet, dirigida al Presidente de la Comisión Negociadora de Asuntos Comerciales

firmada por el Secretario Ejecutivo de la Alianza). Existe, además, un interés creciente por el respeto a los derechos humanos y, por supuesto, por el desarrollo sostenible.

Dada la creciente oposición al ALCA, merece la pena señalar que desde el comienzo la Cumbre de las Américas estableció un mecanismo para involucrar a la sociedad civil. (6). Un grupo comisionado de ONG asumió funciones clave de consulta con organizaciones de la sociedad civil y trabaja en estrecha colaboración con órganos de la Cumbre, incluidos la OEA y el GRIC (Grupo de Revisión de la Implementación de la Cumbre). Este mecanismo, propuesto por los estadounidenses, fue ideado para crear una red que comunicase a todos aquellos que respaldasen la Cumbre y el ALCA. Pero después de Miami, la división entre “los de dentro” y “los de fuera” comenzó a hacerse patente y desde entonces no ha hecho sino agravarse. La política de integración de las partes interesadas sólo funcionó con la comunidad empresarial. El Foro Empresarial de las Américas, organizado por las grandes multinacionales estadounidenses, desempeñó un papel activo en las discusiones sobre política comercial, lo que ha llevado, naturalmente, a acusaciones de tratamiento privilegiado (entre otras muchas cosas) por parte de los de fuera. Sin embargo, la iniciativa de involucrar a la sociedad civil constituyó un esfuerzo útil y no debería abandonarse, sino en todo caso adaptarse. Esto me lleva a mis comentarios finales sobre la necesidad de una nueva política de dominó regional.

Conclusiones: ¿una nueva política de dominó regional?

Con este breve repaso de las recientes transformaciones sufridas por la política comercial se intentó poner de manifiesto las serias amenazas que para la OMC

representan la actual paralización de nuevas negociaciones y el surgimiento de una estrategia global-regional dirigida por un grupo central de ONG. Sin embargo, no parece existir una estrategia paralela por parte de los Estados, ni a nivel global ni regional. ¿Podría el Hemisferio Occidental ser un lugar apropiado para crearla?

El proyecto de la Cumbre es promover la integración del Hemisferio, un proyecto que va mucho más allá del “libre comercio” e incluye la defensa de la democracia y la promoción de las capacidades propias. El único ejemplo alternativo de integración profunda es, claro está, la Unión Europea, y su proceso de consolidación se ha caracterizado por interrupciones y nuevos impulsos durante más de medio siglo. Pero el Hemisferio Occidental es muy distinto de Europa en muchos sentidos, uno de los cuales, digno de destacarse en este contexto, es que entre sus miembros coinciden países desarrollados y países en desarrollo. La integración más intensa del Hemisferio proporciona una especie de experimento natural de cómo el proceso de construcción de una comunidad puede tender un puente entre el Norte y el Sur. Este proceso, que implica cientos de encuentros de funcionarios y ministros, fomenta el diálogo, la difusión del conocimiento y la interconexión necesaria para forjar (aunque precise de un dilatado período de tiempo) normas y valores comunes.

Así pues, ¿podrían los procesos de la Cumbre y del ALCA hacer de “laboratorios” para algunas experiencias innovadoras que podrían aplicarse a la OMC? Esto resultaría más fácil en el marco regional, donde las instituciones regionales se hallan más próximas a la naturaleza cultural, histórica e institucional de los países miembros, que en el ámbito de la OMC, una organización compuesta por 140 miembros muy heterogéneos y con una notable escasez de recursos analíticos y técnicos. Hay una razón

importante que permite considerar hoy esta opción: dado que en cualquier país en un momento dado existe una determinada reserva de capital político (y de recursos administrativos), no podemos descartar que las negociaciones del ALCA desplacen a los pactos multilaterales en los próximos años. Pero esto no tendría por qué ocurrir si aquellas negociaciones pudieran utilizarse, al menos en parte, para facilitar el progreso de los acuerdos en ambos ámbitos.

Una manera de integrar las políticas negociadoras consistiría en formar un grupo de trabajo dedicado al análisis de los vínculos que pudieran existir entre sendos campos de negociación. Sin embargo, este grupo debería ser un foro de *análisis*, y no de *negociación*, y esto es importante porque estos últimos suelen inhibir el debate y el logro del consenso: cuando las palabras pronunciadas pueden transformarse en normas, cuando menos se diga, mejor. Existen algunas cuestiones polémicas entre el Norte y el Sur que serían candidatos idóneos para este nuevo foro de debate: la revisión del acuerdo TRIPS que fue aplazado en Ginebra, el fracaso del tratamiento de la crisis del SIDA en Sudáfrica, el enfrentamiento de la OMC con la política brasileña de patentes o las demandas indias para la obtención de derechos de patentes para proteger sus concimientos tradicionales son sólo algunos ejemplos de enfrentamientos en el presente, y habrá otros en el futuro. Un examen objetivo y cuidadoso de las distintas alternativas políticas que existen para solucionar estos polémicos aspectos del TRIPS es esencial para promover el debate y, en la medida de lo posible, el consenso. Estas discusiones previas podrían contribuir a facilitar las negociaciones del ALCA (que de otro modo se verían sin duda afectadas por el actual clima de enfrentamiento) e informar el debate en Ginebra. Una segunda alternativa podría consistir en acordar la supresión de todos los aranceles

industriales en una fecha determinada (¿el 2003?), quizá con un período de transición más largo para los países más pequeños.

Estos son sólo algunos ejemplos de las posibles cuestiones a debatir por el nuevo foro del ALCA. Por supuesto, existen muchos otros, y de hecho una de las primeras misiones de este hipotético *Grupo de Trabajo ALCA-OMC* sería elaborar una lista de dichos temas después de realizar las oportunas consultas con los miembros y con la OMC. Es importante subrayar que la función de este grupo sería fundamentalmente de naturaleza analítica y que las decisiones concernientes a una eventual negociación seguirían correspondiendo a los equipos negociadores correspondientes. Pero, dado que el análisis y el debate teórico no son practicables en el seno de la OMC y podrían sin embargo llevarse a cabo a través del ALCA, es posible emplear las innovaciones que se producen en el campo de la política regional a modo de nueva partida de dominó. ¿Merece la pena intentarlo?

Otra novedad política que podría extenderse desde el hemisferio hasta Ginebra es un proyecto piloto relacionado con las ONG. Como resulta evidente tanto por las críticas lanzadas contra la OMC y el ALCA (antidemocrático, secreto, dominado por las empresas, etc.), muchas ONG están exigiendo un “asiento en la mesa de negociaciones”. Pero la política comercial es el resultado de un juego que tiene lugar a dos niveles: la estructura y la dinámica del proceso a nivel *nacional* y la interacción entre los agentes nacionales a nivel *supranacional*. Mientras que los procesos negociadores internacionales están bien documentados y han sido ampliamente analizados, se sabe relativamente poco (salvo por lo que respecta a escasos países) sobre la naturaleza del

proceso en el primer nivel, que sin embargo desempeña un papel esencial en el resultado final.

Es más, dado que el grado de complejidad de la política comercial ha aumentado en los últimos años, tanto por lo que respecta al número de materias afectadas como a los nuevos agentes que participan en ella, es necesario ampliar nuestra comprensión de los procesos que tienen lugar a nivel nacional, por ser éstos determinantes de la política de los países. La respuesta que dieron numerosos países a la demanda de las ONG de participar en los procesos de decisión política a nivel *internacional* ha sido la de considerar que el nivel *nacional* es el más apropiado para la participación. Pero, ¿es posible dicha participación? Y ¿qué forma debería adoptar? Dar respuesta a estas cuestiones sería precisamente el objetivo de este proyecto. Con este fin, debería solicitarse a cada país la redacción de un memorando para obtener información sobre las siguientes cuestiones:

- (1) ¿Existe en su país un procedimiento de consulta en materia de política comercial? ¿Se trata de un procedimiento transparente, es decir, pueden acceder la ciudadanía y la prensa a la información relativa a dichos procedimientos? ¿Qué aspectos abarca (agenda, estrategia, etc.)?
- (2) ¿Qué grupos están incluidos en el procesos de consulta (por ejemplo, empresas, sindicatos, agricultores, organizaciones no gubernamentales, investigadores académicos, etc.)?
- (3) ¿De qué naturaleza es la planeación de las consultas? ¿Es previa a una negociación? ¿Tiene lugar durante las negociaciones? ¿Es

anterior al resultado final? ¿Constituye una revisión de ese resultado final?

- (4) ¿Cuál es la estructura de las consultas? ¿Se consulta a los sectores empresariales de forma separada? ¿Están los diferentes grupos integrados en un comité conjunto? ¿Cómo se selecciona a los grupos? ¿Tienen una estructura flexible, es decir, pueden ser modificados o cuestionados?

Los memorandos proporcionarían las bases para la discusión sobre el tipo de proceso de decisión política en cada país. Aunque los procesos podrían, desde luego, ser muy diversos, el objetivo de la discusión debería ser buscar el acuerdo en algunos principios básicos, tales como la transparencia, la participación, la periodicidad, etc. Es importante hacer hincapié en que, aunque es difícil que un solo modelo sirva para todos, es necesaria una base común que, aun admitiendo variaciones significativas, maximize el valor de los acuerdos consultivos. Este valor deriva de la información y de la formación de una base de interesados, que son los elementos esenciales para llevar a cabo una acción política eficaz y sostenible. Aunque este proyecto piloto no sustituye al mecanismo habitual de participación de la sociedad civil, podría resultar útil como complemento y como propuesta frente a los actuales (e infructuosos) esfuerzos de la OMC por mejorar su “transparencia externa”.

En conclusión, este documento ha mostrado que las negociaciones del ALCA ofrecen la posibilidad no sólo de contribuir al proyecto de la Cumbre de lograr una mayor integración, sino también de favorecer el desarrollo de políticas innovadoras capaces de ampliar las posibilidades futuras de la OMC. Esto podría convertirse en un

nuevo dominio regional y demostrar que los Estados también están forjando una nueva estrategia integrada regional y global. Una señal útil que enviar a Qatar.

Notas a pie

- (1) La discusión se basa en el trabajo de Sylvia Ostry, “The Uruguay Round North-South Grand Bargain: Implications for Future Negotiations”, presentado en la Conferencia de la Universidad de Minnesota en honor de Robert Hudec, *The Political Economy of International Trade Law* (en prensa, 2001).
- (2) La ONG más relevante (y la primera con vocación transnacional) en Asia es la Third World Network (TWN), que cuenta con afiliados en muchos países asiáticos y contactos con diversos grupos de activistas y defensores en Norteamérica y Europa. Otras ONG asiáticas son *Focus on the Global South*, con sede en Tailandia y relacionada con TWN, y otros grupos operativos en diversos países asiáticos, como la *Indian Research Foundation for Science, Technology and Ecology*. Estas redes se ampliaron mediante el establecimiento, en 1995, del *South Centre* en Ginebra, financiado por el G77. En África, el *International South Group Network*, con sede en Zimbabue, inició sus actividades en 1994, y *Seatini*, con tres delegaciones en el continente (y financiado por la UNCTAD y varios gobiernos africanos) fue fundada después de la reunión ministerial de la OMC celebrada en Singapur con el objetivo de dotar de recursos de investigación y análisis para los países africanos. Las ONG asiáticas y africanas mantienen un contacto a través de *CUTS (Consumer Unity and Trust Society)*, que en origen nació del movimiento de defensa de los consumidores en los años ochenta pero luego fundó el *CITEE (Centre for International Trade Economics and Environment)* y otros grupos de apoyo en Asia y África en los noventa.

La función de estas ONG es proporcionar información: desde la relativa a la investigación técnica y a documentos sobre políticas, a la defensa de políticas activas. Desde mediados de la década de 1990, la mayor parte de su producción está disponible en Internet y buen número de ellas trabajó en coordinación con el UNCTAD para formular su posición ante el encuentro de Seattle. Esta red de ONG del Sur está vinculada a y apoyada por toda una serie de ONG del Norte interesadas en el Sur, entre cuyas actividades se incluyen la investigación y el análisis teórico, la formación y el desarrollo de capacidades específicas.

Muchas de estas ONG Norte/Sur se crearon en la década de 1990, aunque algunas de ellas, que comenzaron como organizaciones para el desarrollo y posteriormente se orientaron hacia el comercio, datan de los años sesenta y ochenta. Algunos ejemplos son *WEED*, radicada en Alemania y dedicada a la formación y asesoramiento a ONG del Sur; *92 Group*

(Dinamarca), una Coalición Norte/Sur preocupada por el medio ambiente; *ICTSD (International Centre for Trade and Sustainable Development)*, establecida en Ginebra en 1996 y financiada conjuntamente por Governments & Foundations, así como por CUTS y OXFAM. ICTSD publica *Bridges Weekly Trade Digest*, que ofrece una amplia cobertura de materias comerciales y relacionadas con el comercio. *CIEL (Centre for International Environmental Law)* se estableció en Ginebra en 1995 (y en Washington en 1989) y ofrece formación, información y análisis a ONG del Sur. Otras organizaciones de formación e investigación son RONGEAD en Francia, e INTRAC, ACTION AID y CHRISTIAN AID en el Reino Unido. La lista aumenta día a día. Muchos de estos grupos reciben financiamiento estatal o de instituciones interestatales aunque tienen la consideración, en atención a sus actividades, de ONG.

- (3) La discusión se basa en Sylvia Ostry, "The WTO After Seattle: Something's happening here, what it is ain't exactly clear", *American Economic Association*, New Orleans, enero de 2001.
- (4) La cuestión de los comunicados *amicus curiae* en la OMC se ha convertido en motivo de acalorado debate después de que varias decisiones del Consejo de Apelaciones permitieran a las ONG acceder al sistema a través de esta modalidad. Quizá ahora esté intentándose utilizar este mismo procedimiento legalista en el caso de la TLCAN. Una comisión creada bajo los auspicios del Capítulo 11 aceptó el principio de que las ONG pueden gozar del estatus de parte interesada en un caso consistente en una demanda de la empresa canadiense Methanex contra California. La decisión se basó en la jurisprudencia dictada por la OMC (a pesar de que ninguna resolución de disputas por parte de la OMC constituye formalmente un precedente). Véase *International Trade Reporter*, vol. 18, No. 5, enero de 2001.
- (5) *Vid.* Roberto Patricio Korzeniewicz y William C. Smith, "Regional Networks and the Summits", versión preliminar, 12/22/00 (mimeo).