



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DEPARTAMENTO DE INTEGRACIÓN Y PROGRAMAS REGIONALES



Instituto para la Integración
de América Latina y el Caribe

ITD

División de Integración, Comercio
y Asuntos Hemisféricos

STA

Unidad de Estadística y
Análisis Cuantitativo

El proceso de formulación de la política comercial Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental



Inter-American
Dialogue



El proceso de formulación de la política comercial Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental



Banco Interamericano
de Desarrollo



Inter-American
Dialogue

Intal ITD-STA

Marzo 2002
Documento de Divulgación 13

El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), la División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos (ITD) y la Unidad de Estadística y Análisis Cuantitativo (STA) del Departamento de Integración y Programas Regionales del BID han programado una serie de publicaciones en forma conjunta:

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Estudios técnicos, revisados por árbitros externos, de significativa contribución a las investigaciones realizadas en el área del comercio y la integración.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

Artículos, disertaciones, reproducción autorizada de trabajos publicados en diferentes medios y otros estudios de potencial interés para el público en general.

Banco Interamericano de Desarrollo

Departamento de Integración y Programas Regionales

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe BID - INTAL

Esmeralda 130, pisos 16 y 17 (C1035ABD) Buenos Aires, Argentina - <http://www.iadb.org/intal>

División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos

Unidad de Estadística y Análisis Cuantitativo

1300 New York Avenue, NW. Washington, D.C. 20577 Estados Unidos - <http://www.iadb.org/int>

Las opiniones expresadas pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del BID y/o INTAL-ITD-STA, de sus países miembros, del Inter-American Dialogue, o del Munk Centre.

Impreso en Argentina

INTAL-ITD-STA

El proceso de formulación de la política comercial.

Nivel uno de un juego de dos niveles:

Estudios de países en el Hemisferio Occidental

Buenos Aires, 2002. 108 páginas.

Documento de Divulgación 13.

Disponible en formato pdf en:

<http://www.iadb.org/intal> y/o <http://www.iadb.org/int/pub>

I.S.B.N. 950-738-124-4

US\$ 5.00

Edición:
Mariela Marchisio

Esta publicación constituye un informe de los resultados del proyecto sobre la formulación de políticas de comercio en ocho países del Hemisferio Occidental, realizado en forma conjunta por el INTAL e ITD del BID, el Munk Centre for International Studies de la Universidad de Toronto y el Inter-American Dialogue. El proyecto se enfoca sobre la cuestión de cuál sería la forma más adecuada para la participación de los actores no estatales en la formulación de políticas de comercio nacionales y las agendas de negociación.

A comienzos de 2001, analistas de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Estados Unidos, México y Uruguay fueron invitados a preparar ensayos breves que describieran el proceso de formulación de políticas comerciales en sus respectivos países -con énfasis particular en la naturaleza y la estructura de los mecanismos de consulta con los grupos privados. Dichos documentos fueron presentados en un taller en el BID el 15 de junio de ese año, con los autores y un pequeño grupo de comentaristas externos y, posteriormente, fueron revisados para reflejar la discusión. Las conclusiones principales del ejercicio completo se presentan en el prefacio preparado por la Sra. Sylvia Ostry, del Munk Centre, directora del proyecto.

La investigación continuará en el transcurso de 2002, mientras se realiza el mayor esfuerzo para comunicar los resultados y las recomendaciones a las comunidades que participan en las decisiones de política, en el Hemisferio. Con este propósito, se están organizando Foros en varios países de América Latina. El objetivo consiste en incrementar la calidad y la transparencia en la formulación de políticas de comercio y expandir la participación en el proceso de formación de políticas.

Estamos especialmente agradecidos a los autores por su notable contribución a este proyecto. También queremos expresar nuestro agradecimiento a Robert Devlin por su apoyo generoso y constante guía y a Rachel Menezes, del Inter-American Dialogue, por el experto manejo de este esfuerzo.

Sylvia Ostry
Investigadora
Munk Centre for International Studies

Peter Hakim
Presidente
Inter-American Dialogue

Juan José Taccone
Director
BID/INTAL

INDICE

- ◆ PREFACIO
Sylvia Ostry

- ◆ LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS COMERCIALES Y EL SECTOR PRIVADO:
MEMORANDO SOBRE ARGENTINA 1
Roberto Bouzas
Enrique Avogadro

- ◆ O POLICY MAKING DA POLÍTICA COMERCIAL NO BRASIL: OS CAMINHOS DA TRANSIÇÃO 13
Pedro da Motta Veiga

- ◆ EL PROCESO CONSULTIVO EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL CANADIENSE 23
William A. Dymond
Laura Ritchie Dawson

- ◆ LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL EN CHILE: UNA EVALUACIÓN 35
Sebastián Sáez

- ◆ EL PAPEL DEL SECTOR PRIVADO COLOMBIANO EN LA FORMULACIÓN
DE LA POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR 45
Andrés Langebaek

- ◆ EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL EN ESTADOS UNIDOS 55
Jon E. Huenemann

- ◆ MECANISMOS DE CONSULTA COMERCIAL EN MÉXICO 63
Carlos Alba V.
Gustavo Vega C.

- ◆ LA INTEGRACIÓN Y LA SOCIEDAD CIVIL: ALGUNAS EXPERIENCIAS DEL CASO URUGUAYO 75
José Manuel Quijano

PREFACIO

Sylvia Ostry*

I. Introducción

La Ronda Uruguay fue la octava negociación realizada con el auspicio del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), que fuera creado en 1948 como parte de la arquitectura económica internacional. La misión primaria del GATT fue la de reducir o eliminar las barreras en frontera impuestas al flujo comercial en los años treinta. Dado que en gran medida el comercio se reducía a mercancías manufacturadas y productos primarios (excepto los agrícolas), el proceso por el que atravesaron las políticas internas involucró la negociación de tratos compensatorios entre las presiones de industrias con sectores competitivos con la importación que buscaban protección, por un lado, y los sectores exportadores que pujaban por la apertura de mercados externos. A estas presiones se las denominaba "coaliciones distributivas", y en el nivel internacional las negociaciones se basaban en el concepto de reciprocidad amplia -un anatema para aquellos economistas partidarios de la liberalización unilateral o liberalismo de Manchester. No obstante, la reciprocidad fue políticamente efectiva y el GATT prosperó. Las barreras arancelarias y no arancelarias fueron reducidas considerablemente y el comercio creció más rápido que la producción, a medida que se alimentaban mutuamente. Desde los años sesenta, la dirección de las rondas recayó fundamentalmente en la Comunidad Europea y Estados Unidos, en tanto que los países en desarrollo eran en general ignorados como actores. La agricultura, el tema de mayor contienda que dividía a Europa y Estados Unidos, estaba virtualmente excluida de las negociaciones, de forma tal que la alianza transatlántica era la eficiente administradora del sistema, ayudada por las restricciones de la Guerra Fría sobre las fricciones en el comercio exterior.

La Ronda Uruguay fue una divisoria de aguas en la evolución de ese sistema. Por primera vez, la agricultura se ubicaba en el centro de las negociaciones y el esfuerzo europeo por bloquear el lanzamiento de negociaciones lideradas por Estados Unidos desgastó gravemente las relaciones entre ambas márgenes del Atlántico (y ayudó a disparar una nueva política estadounidense de múltiples vías que comprendía no solamente el bilateralismo, primero aplicado con Canadá en el Acuerdo de Libre Comercio y luego en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que incluía a México, sino también el unilateralismo en la forma de medidas "301" contra un cierto número de países). Los países del sur y las potencias intermedias jugaron un activo papel, tanto en el Grupo Cairns dirigido por Australia y dedicado a la liberalización de la agricultura, como en el grupo de países de línea dura llamado G10, dirigido por Brasil e India, armado para oponerse a la inclusión de los "asuntos nuevos" -comercio de servicios, propiedad intelectual e inversión- centrales para la agenda de negociaciones de Estados Unidos.

Los asuntos nuevos eran esencialmente distintos de aquellos del comercio exterior al estilo del GATT, pues incluían sistemas normativos y legales internos enraizados en la infraestructura institucional de la economía. El grado de intrusión en la soberanía interna guarda poca semejanza con la poca profunda integración del GATT. Y esto último, entre otras cuestiones que incluyen la creciente preponderancia desplegada durante la ronda por corporaciones transnacionales (CT) lideradas por las estadounidenses, tuvo un papel muy importante al catalizar y envalentonar a organizaciones no gubernamentales transnacionales (ONGs).

* Destacada investigadora del *Munk Centre for International Studies* de la Universidad de Toronto. La Dra. Ostry ha ocupado varias posiciones en el Gobierno Federal de Canadá, entre las que se destacan la de Presidente del Consejo Económico de Canadá, Viceministro de Comercio Internacional, Embajadora de las Negociaciones de Comercio Multilateral y la de Representante Personal del Primer Ministro para la Cumbre Económica.

En 1991, luego de una resolución de un panel del GATT que señalaba a Estados Unidos por transgredir sus obligaciones frente al GATT al prohibir el atún mexicano capturado con un método que eliminaba a los delfines, los grupos ambientalistas estadounidenses montaron un ataque de proporciones contra *GATT-zilla*. La campaña en Washington se alzó en protestas contra la camarilla de burócratas sin rostro de Ginebra que menoscababan la soberanía del país y desestabilizaban la democracia. Fue una señal para el futuro y la continua crítica ambientalista de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Los *verdes* no son los únicos críticos, pero probablemente hayan sido los más eficaces en movilizar el apoyo de otros grupos de amparo de los derechos humanos, del género y del trabajo, principalmente. Las ONGs transnacionales más grandes y mejor dotadas tienen sus sedes principalmente en América del Norte y Europa. A diferencia de las "coaliciones distributivas," están menos interesadas en el *reparto* de la torta que en la *receta* para hacerla. Las he llamado coaliciones transformadoras. Los gobiernos del norte no pueden ignorarlas -y no lo hacen- en el proceso de elaboración de políticas.

La Ronda Uruguay no solamente transformó el sistema de comercio sino que catalizó un cambio en la naturaleza del proceso de elaboración de políticas comerciales en la mayoría de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En efecto, esto se ve claramente en los documentos referidos a Canadá y Estados Unidos. Pero la historia no termina allí. Muchas ONGs han insistido en que el *proceso* en la OMC también debe cambiar -lo cual es un tópico altamente conflictivo para muchos gobiernos y que escapa al alcance del presente trabajo. Pero una forma de abordar este complejo tema es visualizar el proceso de elaboración de políticas de comercio exterior como un "juego" de dos niveles y comenzar por el primero de ellos, el proceso *nacional* de elaboración de políticas al que ahora nos dedicaremos.

II. El proceso nacional de elaboración de políticas

El proyecto toma como base el concepto de Robert Putnam por el que la política comercial es el resultado de un juego a dos niveles: la estructura y dinámica del proceso en el nivel *nacional* y la interacción entre los actores nacionales en el nivel *supranacional*. Si bien el proceso de políticas internacionales ha sido ampliamente documentado y analizado, curiosamente poco se sabe acerca de la naturaleza del proceso en el primer nivel. Aún así, el proceso en su nivel nacional es un componente esencial del resultado final, por ejemplo, el acuerdo internacional al término de las negociaciones. En efecto, tomando el caso de las dos mayores potencias comerciales, Estados Unidos y la Unión Europea, es posible que el proceso interno haya sido el determinante de mayor relieve tanto del temario como de la dinámica del proceso internacional y, por ende, del resultado final.

Puesto que la política comercial de la Ronda Uruguay se ha vuelto mucho más compleja en años recientes, tanto en la gama de tópicos involucrados como en la participación de nuevos actores, es extremadamente importante agudizar nuestro conocimiento de los actores e instituciones que dan forma y restringen la elaboración de la política comercial en el nivel nacional. Para el logro de este objetivo, se encargó la elaboración de memorandos sobre políticas para un grupo de ocho países del Hemisferio Occidental: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Estados Unidos, México y Uruguay. Se planteó como guía una serie de preguntas en lo relativo a la naturaleza del proceso y en esta publicación se dan a conocer los memorandos resultantes.

Más que intentar resumir los análisis puede ser de mayor utilidad poner de relieve algunas de las principales características de las diversas matrices de políticas y plantear ciertos interrogantes sobre la posible evolución de la estructura y contenido del proceso. Este proyecto es solamente un primer paso en lo que esperamos se traduzca en una mayor investigación de este tema importante pero aún sin explorar.

Después de una minuciosa lectura de los ocho documentos, el lector advertirá que existe gran diversidad en los procesos de elaboración de políticas en estos países, en lo atinente a los procedimientos de consulta, a los grupos que están incluidos, a la programación, a los arreglos institucionales, y demás cuestiones. No obstante, existe una clara línea divisoria entre los dos países industrializados de América del Norte -Canadá y Estados Unidos- y los otros seis de América Latina. Los primeros, a diferencia de los últimos, han implementado arreglos institucionales en los que se han involucrado ambos órganos legislativos y una amplia gama de partes interesadas del ámbito empresario, agropecuario, laboral, académico y de ONGs. Existen diferencias muy marcadas en el proceso de consulta, como por ejemplo entre Canadá y Estados Unidos, aunque obedecen a diferencias de gobernabilidad básica, es decir, aquellas propias de un sistema parlamentario frente a las de otro presidencial. Esto merece destacarse y sugiere que la gobernabilidad -incluidas las constituciones- debiera considerarse como una de las determinantes en el proceso de construcción de políticas. En un terreno tan amplio y complejo como es la política comercial hoy en día, bien podría ser que los arreglos constitucionales, por ejemplo, en un estado federal, que difícilmente influían en cuestiones de políticas establecidas sobre la base del GATT, provocasen en la actualidad serios problemas de coordinación y coherencia.

Dejando de lado las diferencias entre Canadá y Estados Unidos, la rígida dicotomía norte-sur en la índole de los procesos de políticas, que se hace evidente en los documentos, probablemente obedece a múltiples factores y merece mayor investigación. Naturalmente, en parte es una herencia que emerge del modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que caracterizó a la mayoría de los países de América Latina en el período de la posguerra y que pudo abandonarse recién a fines de los años ochenta, en gran medida como consecuencia de la crisis de la deuda externa y el papel de las instituciones de Bretton Woods. La herencia de políticas es importante pues Chile, la excepción al modelo de industrialización mencionado (ISI), es la prueba. Su legado de liberalización unilateral que comenzó con Pinochet y generó el ampliamente difundido respaldo público al libre comercio, en este terreno ha dado al Poder Ejecutivo mucha más "libertad" de maniobra.

En el modelo ISI únicamente estaba involucrado el ámbito empresario y solamente en forma sectorizada de modo que los asuntos transversales u horizontales estaban manejados por los burócratas. Por ello hoy -salvo importantes excepciones- sólo aquel ámbito se encuentra activamente comprometido en la consulta sobre políticas. El ejemplo más impactante del papel que juega el mundo de los negocios está en México - modelo del "cuarto de al lado" ("*room next door*"), que representa la unión virtual entre el gobierno y el sector empresarial en la elaboración y negociación de la política comercial. Pero el estudio mexicano también ilustra otro aspecto importante del paradigma de las políticas en los países del sur -el impacto de la *política* sobre el *proceso* (antes que a la inversa, cual es la hipótesis básica de este proyecto). El análisis del impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en la galvanización de la industria y el gobierno mexicanos es muy revelador de la retroalimentación de doble vía: las políticas influyen en el proceso y viceversa. (Como acotación al margen puede observarse que Canadá también modificó sus acuerdos consultivos cuando tuvo lugar el lanzamiento de la Zona de Libre Comercio (ZLC) con Estados Unidos y que la industria colombiana está adoptando el modelo mexicano para emular el del "cuarto de al lado"). Una apreciación interesante y significativa que se extrae de este estudio de caso es la importancia clave de los dos recursos estratégicos: el dinero y el conocimiento analítico. El papel preeminente del sector de los negocios en parte refleja su capacidad financiera superior y, por ende, técnica, lo cual estimula la necesidad de que el gobierno se ponga al día en el área técnica pues el conocimiento es el activo estratégico clave en la elaboración y promoción de políticas complejas.

La idea de tomar a las políticas como si fuesen un catalizador exógeno para el cambio de los procesos está ilustrada también por el MERCOSUR. Pero en apariencia, el impacto ha sido muy distinto entre los países participantes pues parece haber impulsado una expansión muy importante en materia de arreglos consultivos en Uruguay; muy poca en Argentina (donde la fragmentación entre el gobierno y el mundo empresario sigue siendo importante); y recién naciente en Brasil. En Brasil, vale la pena recalcar que la industria no estaba sujeta -a diferencia de su contraparte en México- a un "*big bang*" al mudarse de un modelo sectorial ISI al

modelo de "libre comercio" liderado por Estados Unidos. Por lo que Brasil se ha caracterizado por tener una respuesta más lenta al cambio en todo el proceso. En la Ronda Uruguay, por ejemplo, en gran medida las políticas fueron establecidas por tecnócratas de Itamarati pero, como hiciera notar Pedro da Motta Veiga en su documento, ese "monopolio" se ha venido erosionado desde fines de los años noventa y un nuevo proceso se encuentra en marcha. Precisamente, el Congreso se está volviendo más activo -una bendición confusa para el gobierno ya que está jugando un papel de freno en el ámbito de las políticas comerciales.

Surgen varias preguntas intrigantes del caso MERCOSUR que merecen mayor investigación. ¿Por qué el MERCOSUR estableció el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) que incluía no sólo a la industria sino también a otros actores como los sindicatos, las ONGs y el ámbito académico, si esos arreglos consultivos no eran nada típicos en los países miembros? La contestación que ofrece José Quijano, autor del documento de Uruguay, es que fue la respuesta a la presión de la sociedad civil (¿en qué países?). Como él afirma, se admite que por la falta de recursos difícilmente sea el FCES hasta hoy una plataforma importante para el cambio (una "institución incipiente") pero ¿podría ser una señal significativa para el cambio futuro? ¿Y qué puede decirse de la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR? No obstante, cualquier cambio tendría que efectuar una retroalimentación en el nivel de los países para que pueda lanzarse el proceso de doble vía señalado anteriormente. Y hasta ahora parece haber ocurrido solamente en un miembro, Uruguay. Otra pregunta quizás más intrigante le compete al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). ¿Proveerá el MERCOSUR un modelo o la membresía potencial es demasiado grande y diversa como para que el FCES juegue un papel eficaz? Está claro que debemos estar atentos.

Finalmente, la cuestión de los recursos técnicos y monetarios -o de las capacidades, como se las denomina en el análisis institucional- es recurrente en todos los documentos de los países del sur e indudablemente un determinante clave en el proceso de políticas. Como se mencionó anteriormente, sólo la industria tiene -o intenta adquirir- las capacidades esenciales para una eficaz participación. Más aún, el MERCOSUR ha dado origen a otras instituciones regionales, principalmente para el sector empresarial, las cuales deberán promover mejor la totalidad de las capacidades industriales. Las legislaturas, los sindicatos, las ONGs, los académicos, los agricultores e inclusive los gobiernos muestran un grave *déficit de capacidades*. Está claro que no es deseable una situación despereja como ésta aunque sólo fuese porque tienda a producir una represalia mayor por parte de las redes contrarias a la globalización (o de globalización anticorporativa, como éstas prefieren llamarse). Sería un acierto que los gobiernos, las instituciones filantrópicas endógenas y los bancos regionales de desarrollo considerasen prioritario el desarrollo de la capacidad en el campo de las políticas comerciales.

Los gobiernos deben reconocer que lógicamente un proceso consultivo más amplio hace más compleja y difícil la elaboración de políticas, como lo demuestran ambos documentos de Canadá y Estados Unidos. Precisamente, frente al mosaico de políticas comerciales cambiado y la mezcla incómoda de asuntos "económicos" y "sociales", las exigencias sobre los gobiernos se han visto sumamente aumentadas. Pero tal es la realidad hoy en día y es bueno afrontarla para hacer la mejor adaptación posible. El ataque a la "legitimidad" de las instituciones, agendas y procesos de política comercial muy raramente se confina a Ginebra o Québec o donde quiera que fuese. Una mayor participación debiera considerarse condición necesaria aunque no suficiente para sustentar la liberalización. Los funcionarios de gobierno (y Ministros), al aportar un relato continuo de las negociaciones, intensifican el conocimiento de los interesados y las legislaturas de la dinámica y las restricciones de dichas negociaciones. En el lenguaje de Isaiah Berlin, la mayoría de los grupos de interés son como los "erizos" que conocen una cosa a fondo, mientras que los gobiernos son como los "zorros" que conocen un poco sobre muchas cosas. En definitiva recae en el gobierno la responsabilidad de equilibrar una gama de intereses y demandas más la obligación de rendir cuentas, de modo que siempre habrá ganadores y perdedores. Pero si las partes interesadas pueden tener voz en el resultado final, es posible que con el tiempo engendren un sentido de "propiedad" en el proceso y en las políticas en sí mismas.

De este modo, al fortalecer la capacidad interna en materia de elaboración de políticas se ayudará a *legitimar* el proceso, lo cual también resultará importante en el entorno actual de redes poderosas contrarias a la globalización, muy influenciadas por las ONGs del norte. Con un alcance nacional se creó en 1991 la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC) en el contexto del TLCAN, reuniendo a una amplia y variada gama de grupos de interés. Esta red forma parte de la Alianza Hemisférica Social, ente que tuvo un activo papel en la planificación de las demostraciones contra el ALCA en la Cumbre de las Américas en la ciudad de Québec. Pero frente a la enorme asimetría de recursos entre las ONGs del norte y del sur cabe preguntarse hasta qué punto el "proceso participativo" de la Alianza reflejó las prioridades del sur en la postura sobre el ALCA y en otros asuntos sobre políticas. Si bien los eventos del 11 de septiembre de 2001 y la "nueva guerra" pueden haber empañado el movimiento contra la globalización, sería prematuro -e imprudente- deducir que no continuará jugando un papel en el proceso de políticas comerciales. Por eso la necesidad de desarrollar las capacidades de los interesados endógenos y comprometerlos en el proceso -que no es el caso de México, según lo demuestra el documento de Gustavo Vega- bien puede traducirse en un resultado final desparejo producto de una desnivelación de capacidades.

Este breve "panorama" de los ocho memorandos procura resaltar algunos de los hallazgos que suscitan interrogantes para el debate -e indudablemente la necesidad de mayor investigación en el nivel de los países destacados por el análisis comparativo. En lo que atañe a este proyecto, un próximo paso a seguir implicaría la realización de reuniones en los países elegidos para discutir estos documentos iniciales. Las conversaciones se organizarían con todos los actores clave -funcionarios de gobierno, legisladores, empresarios, ONGs, gremios, agricultores- con el objeto de revisar estos hallazgos y comenzar un debate sobre la forma en que podría adaptarse el proceso a la doble finalidad de priorizar la coordinación de políticas en distintos terrenos y ampliar el alcance de la participación. Al proyecto debería considerárselo una *prueba piloto*, y si los resultados son promisorios podrían ameritar su repetición en otras regiones. Justamente merece destacarse que en conversaciones mantenidas en la OMC sobre "transparencia externa", algunos países miembros sugirieron intercambiar información sobre experiencias nacionales -pero no hubo interesados. ¿Serviría de acicate quizás un enfoque regional?

**LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS COMERCIALES Y EL SECTOR PRIVADO:
MEMORANDO SOBRE ARGENTINA**

Roberto Bouzas *
Enrique Avogadro **

I. Introducción

En Argentina, el diseño y la ejecución de la política comercial se hallan fragmentados entre diversos organismos públicos con funciones superpuestas y coordinación deficiente entre los mismos. Habida cuenta de la precariedad de recursos humanos, técnicos y financieros, esta estructura de elaboración de la política comercial incide adversamente en la calidad y coherencia del producto final, afectando la capacidad de negociación internacional de Argentina. Las asociaciones empresariales prácticamente son las únicas organizaciones del sector privado con cierto tipo de ingerencia en el proceso de elaboración de políticas. No obstante, el sector empresarial privado también se encuentra fragmentado, con una organización y equipamiento deficientes como para lidiar con cuestiones técnicas. Por otra parte, son casi inexistentes los centros de estudios especializados.

Argentina carece de mecanismos formales efectivos para encauzar la participación del sector privado en el proceso de desarrollo de la política comercial. Así, la decisión de consultar o no al sector privado depende del asunto específico en cuestión, de su urgencia y de la buena disposición del funcionario responsable. Todo ello da preeminencia a los canales informales como medio para transmitir ideas e influenciar las decisiones de política. Frente a la fragilidad de las instituciones públicas y la dispersión del proceso de políticas, la acción de los *lobbies* y las intervenciones dirigidas y puntuales tienden a ser la vía predilecta para influir en la formulación de políticas. Aunque la reforma económica (y del comercio exterior) dejó caducos muchos de los viejos métodos de participación del sector privado, éstos no han sido reemplazados por otros procedimientos nuevos y estructurados.

Este memorando está organizado en tres secciones además de ésta introducción. La segunda presenta un panorama del proceso de elaboración de políticas comerciales y su implementación, describiendo el papel de diferentes organismos de gobierno y la coordinación entre ellos. La tercer sección discurre brevemente sobre la participación del sector privado, analizando el papel de las organizaciones empresariales, sindicales y de la sociedad civil. La cuarta y última sección arroja algunas conclusiones del análisis precedente.

II. El sector público y el proceso de elaboración de políticas comerciales: Una visión general

La Constitución de la República Argentina claramente establece los deberes y responsabilidades del Congreso y del Poder Ejecutivo en la elaboración de políticas comerciales y en las negociaciones comerciales internacionales. Sin embargo, en la práctica, dicha elaboración e implementación no se ha sometido a una

* Economista. Investigador Senior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina (FLACSO) e Investigador independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Profesor de Economía Internacional en la Universidad de Buenos Aires.

** Licenciado en Estudios Internacionales; actualmente está a cargo del desarrollo de mercados externos en la Dirección General de Industria y Comercio Exterior del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los autores agradecen a todas aquellas personas que aceptaron ser entrevistadas y a los participantes del taller por sus valiosos comentarios. También expresan su gratitud a Ramiro Bertoni, Gabriel Casaburi y Ricardo Rozemberg por sus opiniones y sugerencias. Aplican al texto las reservas usuales.

división tan nítida de funciones. La relativamente corta experiencia de las instituciones democráticas y el amplio proceso de reformas económicas realizado con un enfoque "de arriba hacia abajo" ("*top-down approach*") desde fines de los años ochenta han relegado al Congreso a un papel secundario en la elaboración de políticas. Aunque predominaba, esta modalidad no impidió que existiesen episodios de activismo legislativo en temas puntuales. En la medida en que la agenda comercial se amplíe para incluir nuevos asuntos y las instituciones democráticas se consoliden y ganen experiencia, es previsible que el Congreso pueda convertirse en un actor con mayor relevancia y frecuencia.

Dentro de los organismos dependientes del Poder Ejecutivo, las responsabilidades de la elaboración e implementación de políticas comerciales se distribuyen entre varias instituciones del sector público. A fin de funcionar adecuadamente, este proceso de elaboración de políticas requeriría procedimientos eficaces de coordinación formal o informal. Pero tradicionalmente, la coordinación en el sector público ha sido deficiente. Los organismos generalmente compiten entre sí, dilapidando los escasos recursos humanos, técnicos y financieros. Este esquema afecta la calidad y congruencia del producto final, como así también las capacidades de negociación internacional de Argentina.

El papel del Congreso

El Artículo 75 (incisos 1, 22 y 24) de la Constitución Argentina otorga al Congreso la autoridad de fijar derechos de importación y exportación, legislar sobre asuntos aduaneros y aprobar o rechazar tratados internacionales (incluidos los acuerdos de integración que puedan delegar la competencia y jurisdicción en entidades supranacionales). De acuerdo con la Constitución y la jurisprudencia existente, aquellos tratados y normas internacionales ratificados, derivados de acuerdos de integración, poseen una jerarquía superior a la ley interna. Esto significa que la legislación corriente no puede anular los compromisos asumidos mediante acuerdos internacionales.

Pero a pesar de esta clara división de responsabilidades entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en la práctica, la elaboración de políticas comerciales ha sido más difusa. Si bien recae en el Congreso la autoridad primigenia sobre los asuntos de comercio exterior, con frecuencia dicha autoridad ha sido delegada en el Poder Ejecutivo o bien asumida por éste (por ejemplo, mediante "decretos del Poder Ejecutivo"). Durante la primera mitad de los años noventa, era habitual que el Poder Ejecutivo dictase "decretos de necesidad y urgencia" en una variedad de asuntos como forma de superar la oposición del Congreso a las iniciativas de reformas estructurales. En 1994, la reforma constitucional explícitamente ceñía los poderes del Ejecutivo en esta área, definiendo con más precisión en qué asuntos y bajo qué condiciones podrían aplicarse dichos poderes de emergencia. A su vez, especificaba las circunstancias en que el Congreso podía delegar autoridad transitoria y parcial en el Poder Ejecutivo. Esta delegación se utilizó para implementar muchas de las iniciativas de comercio exterior anunciadas en el primer semestre de 2001.¹

En general, el Congreso ha tenido una actitud reactiva y ha actuado como seguidor del Poder Ejecutivo en temas de elaboración de políticas y negociaciones comerciales internacionales. Si bien las negociaciones comerciales más importantes en las que Argentina participó en los últimos quince años (la Ronda Uruguay y el MERCOSUR) se desarrollaron con una muy limitada ingerencia o consulta al Congreso, el Tratado de Asunción que creó el MERCOSUR (y sus protocolos adicionales) y la mayoría de la legislación que implementa los compromisos de la Ronda Uruguay fue aprobada sin dificultad. No por ello esta tendencia general excluyó episodios de activismo legislativo en temas puntuales. Dos ejemplos notorios fueron el debate sobre la aprobación de la legislación que implementaba el acuerdo sobre Aspectos de los Derechos

¹ En abril de 2001, el Poder Ejecutivo aumentó y disminuyó los aranceles sobre bienes de consumo y de capital, respectivamente, afectando aún más el arancel externo común del MERCOSUR. El Gobierno también introdujo un sistema cambiario dual para transacciones de comercio exterior que funcionará hasta que la nueva ley de convertibilidad sea aplicada en su totalidad.

de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPs) y el conflicto comercial sobre el azúcar en el MERCOSUR. En ambos casos, la presión del sector privado sobre el Congreso demostró ser decisiva en el resultado. En el caso de la legislación para implementar el acuerdo sobre TRIPs, el Congreso introdujo disposiciones (después de un *lobbying* fuerte y eficaz por parte de las firmas farmacéuticas locales) que se convirtieron en el centro de una larga disputa con las autoridades comerciales de Estados Unidos que eventualmente condujo a la aplicación de sanciones (que consistieron en un retiro parcial de preferencias del Sistema Generalizado de Preferencias - SGP). En lo que respecta al azúcar, en abril de 1997 el Congreso aprobó una ley que efectuaba reducciones arancelarias al comercio intra-MERCOSUR de azúcar, condicionada a la eliminación de distorsiones atribuibles al programa de Brasil de producción de alcohol a partir de la caña de azúcar (nuevamente luego de una gran movilización y *lobbying* de productores azucareros y refinerías del noroeste argentino).

La responsabilidad del comercio exterior y asuntos conexos recae en tres comisiones formadas en las Cámaras de diputados y senadores. Estas son: las Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto (que informan sobre tratados internacionales); las Comisiones de Comercio (que informan sobre la promoción y administración de comercio exterior); y las Comisiones del MERCOSUR (que informan, entre otros temas, sobre las normas del MERCOSUR que requieren "transposición" en la legislación interna). Los legisladores de ambas Cámaras del Congreso también participan en una Comisión Parlamentaria Conjunta, órgano asesor del MERCOSUR creado en 1994.

El Poder Ejecutivo

El Artículo 99 de la Constitución Argentina le otorga al Poder Ejecutivo la autoridad de negociar y firmar tratados internacionales (incluyendo pactos comerciales). El Poder Ejecutivo es responsable también de implementar leyes y estatutos comerciales. Además de estas responsabilidades estatutarias, en la práctica este Poder ha sido el actor líder en elaboración y negociación de políticas comerciales. El proceso de largo alcance en materia de reforma económica (y comercial) implementado desde fines de los años ochenta reforzó esta tendencia pues su aplicación se efectuó con un enfoque "de arriba hacia abajo".

El Ministerio de Economía (ME) y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC) son los dos órganos del gobierno federal más activamente implicados en la formulación de la política comercial (incluidas las negociaciones comerciales internacionales). En esencia, el ME es responsable del diseño y la ejecución de dicha política, mientras que el MRECIC desarrolla y coordina las negociaciones comerciales internacionales y actividades de promoción de exportaciones.²

El Ministerio de Economía es el órgano ejecutivo con mayor autoridad. Esta abarca la administración de una vasta gama de instrumentos de política económica, como el diseño y aplicación de instrumentos de política comercial (y aquellos relacionados con el comercio), tales como derechos de importación, restricciones cuantitativas, regímenes especiales de importación, medidas de alivio comercial, sobretasas y desgravaciones fiscales, ambas para las exportaciones. La organización interna del ME, como la del resto del sector público argentino, ha sufrido frecuentes reformas. La última de ellas (implementada en marzo de 2001) dio origen a una nueva Secretaría de Comercio encargada fundamentalmente de diseñar y administrar los instrumentos de política comercial.³ Esta iniciativa elevó la jerarquía del organismo de

² Esta división de responsabilidades quedó establecida a comienzos de los años noventa, cuando al Ministerio de Relaciones Exteriores se le dio la responsabilidad de promoción del comercio, anteriormente asignada al Ministerio de Economía.

³ Con anterioridad a esta secretaría la responsabilidad del diseño e implementación de políticas comerciales estuvo a cargo la Secretaría de Industria, Comercio e Inversión (SICI). Salvo un breve período en el que todas las subsecretarías del SICI estaban reunidas en una, las responsabilidades específicas de la implementación de políticas comerciales estaba delegada en un organismo de tercer nivel (la Subsecretaría de Comercio Exterior).

elaboración de políticas comerciales del Ministerio de Economía y lo colocó en un pie de igualdad con el departamento equivalente del MRECIC.

La Secretaría de Comercio fiscaliza dos subsecretarías: la Subsecretaría de Política Comercial, a cargo de la coordinación de políticas, proyectos y programas relativos a negociaciones comerciales internacionales de índole multilateral o preferencial, y la Subsecretaría de Administración de Comercio Exterior, responsable de la administración de instrumentos de importación, exportación y regímenes de alivio comercial; de regímenes especiales, como la zona franca industrial; y la aplicación de normas de origen. Esta última asiste asimismo al sector privado en la interpretación de normativas comerciales extranjeras y garantiza que las empresas dispongan de la información necesaria para llevar adelante transacciones internacionales. Otras secretarías del ME coadyuvan activamente al proceso de formulación de la política comercial y forman parte de negociaciones comerciales internacionales. Sin embargo, el alcance de sus competencias es más limitado que el de la Secretaría de Comercio.⁴ Tal es el caso de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación que tradicionalmente ha sido muy activa (e independiente) en el ámbito de las negociaciones agrícolas internacionales.⁵

Dentro del MRECIC, la Secretaría de Comercio, Relaciones Económicas Internacionales y Asuntos Consulares se responsabiliza de las negociaciones comerciales internacionales (multilaterales, regionales y bilaterales) y del diseño e implementación de las políticas de promoción comercial. Esta Secretaría incluye dos Subsecretarías: la de Comercio Internacional y Asuntos Consulares, responsable de ejecutar la política comercial internacional, desarrollar actividades de promoción de exportaciones y coordinar las representaciones comerciales en el exterior; y la de Integración Económica Americana y MERCOSUR, que conduce las negociaciones comerciales preferenciales y administra los acuerdos vigentes.

Otros organismos que dependen del órgano Ejecutivo, activos en la implementación de la política comercial, son la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE) y la Fundación Export-Ar. La CNCE, creada en 1994, formalmente depende de la Secretaría de Comercio, aunque tiene presupuesto y autonomía operativa. Su función principal es realizar investigaciones para determinar la existencia de perjuicio a los productores nacionales conforme lo establece la legislación de remedios comerciales (procedimientos referidos al comercio desleal, derechos compensatorios y salvaguardias). Asimismo, presta asesoría técnica a los negociadores comerciales internacionales; reúne información y elabora informes sobre barreras de acceso a mercados impuestas a las exportaciones argentinas; y conduce análisis e investigaciones sobre cuestiones más globales de comercio internacional y temas asociados. El Presidente y los Vocales del Directorio de la CNCE son nombrados por el Ministro de Economía, razón por la cual este organismo es altamente permeable a presiones políticas.

La AFIP (1997), por su parte, es un organismo descentralizado del ME con competencias en la administración y ejecución de tributos. La AFIP aplica normas aduaneras, supervisa el tráfico internacional de bienes y aplica los derechos de importación, sobretasas impositivas y desgravación fiscal a través de su institución aduanera, la Administración Nacional de Aduanas (ANA). Además, la Dirección General Impositiva (DGI) fue puesta bajo la tutela de la AFIP. A su vez, el BICE es una institución financiera propiedad del sector público. Sus accionistas son el Ministerio de Economía y el Banco de la Nación Argentina, de

⁴ Antes de la creación de la Secretaría de Comercio, la administración de los programas de promoción industrial (tales como el régimen de comercio automotor, que tiene considerables implicancias en el comercio exterior) era responsabilidad de la Subsecretaría de Industria. En la medida en que había cierta coordinación, ésta provenía de la secretaría (SICI) que tenía autoridad sobre las Subsecretarías de Comercio e Industria.

⁵ Las Secretarías de Agricultura y de la Pequeña y Mediana Empresa también administran sus propios programas de promoción de las exportaciones.

propiedad estatal. El BICE fue creado como entidad de segundo grado para vehiculizar la financiación de líneas de crédito para inversión y comercio exterior administradas directamente por los bancos comerciales. Recientemente fue autorizado a cofinanciar operaciones de comercio exterior conjuntamente con bancos comerciales. Sus estatutos le prohíben otorgar préstamos "subvencionados". Todas sus operaciones deben efectuarse en términos comerciales. La limitada disponibilidad de fondos destinados a préstamos ha restringido sus actividades.

Finalmente, la Fundación Export-Ar es una institución mixta (pública y privada) sin fines de lucro cuya misión consiste en apoyar a los exportadores argentinos. Aunque formalmente, la Fundación Export-Ar es una división del MRECIC (Subsecretaría de Comercio Internacional y Asuntos Consulares), el Secretario es designado por el MRECIC, mientras que el Presidente y el Vicepresidente provienen del sector privado, y el Secretario Suplente es nombrado por el ME. La Fundación Export-Ar organiza seminarios para exportadores, brinda asesoría sobre mercados externos y oportunidades de exportación, además de dar apoyo a misiones comerciales y a participaciones en ferias. Para llevar adelante sus actividades depende de la red mundial de representaciones comerciales del MRECIC, que incluye centros de fomento de exportaciones en ubicaciones estratégicas. Las actividades de la Fundación se han visto seriamente limitadas por la escasez de recursos.⁶

Gobiernos subnacionales

No sólo el gobierno central se caracteriza por la proliferación de agencias y dispersión de responsabilidades. Algunas administraciones provinciales también han creado oficinas para las relaciones económicas y comerciales internacionales con responsabilidad en cooperación internacional y para proveer servicios de apoyo a exportadores locales. Algunas regiones también cuentan con agencias de promoción de exportaciones locales, como el Programa Buenos Aires Exporta o la Fundación Pro-Mendoza. Estos programas ofrecen información, promueven la creación de redes y consorcios, y proveen otros bienes públicos a las empresas locales para impulsar sus operaciones internacionales.

Coordinación en el proceso de elaboración de políticas comerciales

A fin de funcionar con eficacia, esta estructura de múltiples estratos en instituciones de comercio exterior del sector público requiere tener en orden mecanismos (formales o informales) de coordinación e información compartidas. Pero en la práctica no existe un proceso formal deliberativo de elaboración de políticas. Los canales informales, a su vez, varían con diversos grados de eficacia que dependen de una cuestión de personalidades y de la naturaleza de los asuntos en juego.

La participación del Congreso en el proceso de elaboración de políticas ha sido esporádica y predominantemente reactiva. El enfoque de implementación, antes mencionado, del proceso de reforma de la política comercial durante los años noventa y la corta experiencia con las instituciones y procedimientos democráticos han dado al Poder Ejecutivo un gran apalancamiento en dicha elaboración. Se prevé que la ingerencia limitada y esporádica del Congreso en esta cuestión cambie a medida que la agenda comercial se amplíe abarcando nuevos asuntos y las instituciones democráticas ganen experiencia. Esto conllevará mayor coordinación e información compartida entre el Poder Ejecutivo y la legislatura.

⁶ El presupuesto total de la Fundación Export-Ar en 2001 llegará a \$3 millones. Cuando se incluyen aportes "en especie" por parte del MRECIC (equipamiento y salarios de funcionarios del MRECIC), el presupuesto total llega a \$7 millones. Esto se compara muy desfavorablemente con el presupuesto estimado de \$50 millones para el caso de PRO-Chile y \$180 millones para el caso de Austrades.

La coordinación dentro del Poder Ejecutivo también ha variado considerablemente con el tiempo. Dado que no existe un proceso formal y deliberativo, la superposición de funciones, la competencia entre organismos y la retención de información han sido características frecuentes en el terreno de elaboración de políticas comerciales. Esto significa que las rutinas y procedimientos dependen fuertemente de circunstancias particulares, liderazgos y personalidades. Ejemplo de ello son los primeros años del programa argentino-brasileño de cooperación bilateral (1986-1991) en los que el MRECIC lideró el proceso de elaboración de políticas y dio impulso a las negociaciones, mientras el Ministerio de Economía se quedaba atrás. A diferencia de esto, durante la crítica fase final de las negociaciones de la Ronda Uruguay, el Ministerio de Economía fue el que tuvo preponderancia mientras el MRECIC mantenía un papel mayormente formal.

Las negociaciones asumidas en el MERCOSUR a principios de los años noventa plantearon la exigencia de una mayor coordinación sistemática dentro de los organismos del Poder Ejecutivo. El Grupo Mercado Común (creado en 1991) y la Comisión de Comercio (creada en 1995) están compuestos por cuatro funcionarios nacionales de cada país miembro, extraídos de diferentes departamentos del Poder Ejecutivo. En la "época de oro" del MERCOSUR (cuando los compromisos eran creíbles y efectivos), la "sección nacional" tenía altos incentivos para coordinar y frecuentemente lo lograba. Las negociaciones técnicas que se llevaban a cabo en subgrupos y comisiones técnicas también estimulaban la coordinación dentro del Ejecutivo. En cuanto comenzó a disiparse la credibilidad del MERCOSUR, las presiones para una coordinación eficaz disminuyeron. También la participación en el proceso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fomentó intercambios más regulares dentro del Ejecutivo, pero aún no emerge un proceso de coordinación formal. No es infrecuente que distintos funcionarios que comparten escasa información sean responsables del mismo tema o área bajo negociación en diversos foros (como el MERCOSUR y el ALCA).

A fin de responder a las deficiencias de coordinación evidenciados en el proceso de elaboración de políticas, el gobierno entrante en 2000 creó una Comisión Interministerial de Comercio Internacional (CICI). El Presidente de la Nación sería su máxima autoridad con el objeto de otorgarle preponderancia y notoriedad en el proceso de políticas. La CICI, ideada para ser un foro de intercambio y unidad coordinadora de todos los organismos dependientes del Poder Ejecutivo con participación en negociaciones y elaboración de políticas de comercio exterior, realizó una gestión desalentadora y permanece inactiva al presente.

En definitiva, aunque ha habido un mecanismo formal en orden durante varios años, también ha sido modesta la coordinación entre los gobiernos federales y locales. El Consejo Federal de Comercio Exterior (CFCE) es el órgano responsable de coordinar y promover el intercambio y el flujo de información en temas relacionados con el comercio entre las autoridades federales y provinciales y otros organismos, pero sus actividades no han sido sistemáticas.

III. Elaboración de políticas comerciales y negociaciones comerciales: El papel del sector privado

De todas las organizaciones del sector privado que tradicionalmente han estado más involucradas y activas en la formulación de la política comercial cabe destacar a las asociaciones empresariales. La ingerencia de otros organismos del sector privado ha sido poco significativa, excepto por las esporádicas intervenciones de los sindicatos. Al ampliarse la agenda y desarrollarse coaliciones transnacionales aumentará el alcance y la demanda para una participación más activa del sector privado.

El actual proceso de elaboración de políticas comerciales no incluye ningún mecanismo formal de participación del sector privado. Dicha participación se concreta principalmente por vías informales y procedimientos *ad hoc*. Las consultas con este sector pueden o no tener lugar, dado que dependen de la naturaleza del asunto, su urgencia y las preferencias del gobierno (o incluso del funcionario responsable).

El papel del sector privado en las negociaciones comerciales internacionales ha sido igualmente modesto. Más recientemente, las negociaciones preferenciales crearon espacio y demandaron la participación del sector privado, pero en la práctica, ésta ha sido esporádica e informal.

El papel del sector empresarial

En los últimos quince años son tres los factores que influyeron en el papel del sector empresarial en la elaboración de políticas y en las negociaciones comerciales; a saber: (a) la naturaleza cambiante de la representación empresarial; (b) la fuerte transformación del régimen de políticas comerciales; y (c) la naturaleza del proceso de elaboración de políticas.

La naturaleza de la representación empresarial ha cambiado sustancialmente como resultado de reformas estructurales, internacionalización y concentración económica. La reestructuración productiva disminuyó enormemente la representación de pequeñas y medianas empresas y redujo la influencia de federaciones tradicionales como la Unión Industrial Argentina. Además, la internacionalización y la concentración económica destacaron la influencia de grandes firmas locales y extranjeras, que tradicionalmente habían hecho poco uso de los mecanismos establecidos de representación empresarial. Estos cambios, sumados a una membresía voluntaria, crearon severas restricciones presupuestarias que limitaron la capacidad de las asociaciones empresariales para lidiar con asuntos de gran contenido técnico. Como norma, y con pocas excepciones como la Sociedad Rural Argentina o la Cámara de Exportadores de la República Argentina, las asociaciones empresariales locales están equipadas en forma deficiente como para tratar asuntos técnicos y son muy escasos los centros de estudio y de especialización.

La importancia adquirida por la integración regional alentó la creación de departamentos o comisiones especializados (en la Unión Industrial Argentina, la Cámara Argentina de Comercio o la Sociedad Rural Argentina). Nuevamente, su impacto se vio restringido debido a la falta de recursos e infraestructura técnica. El proceso de integración regional también estimuló la creación de redes transnacionales. Tal es el caso del Consejo Industrial del MERCOSUR (CIM), que aglutina las asociaciones industriales de los cuatro Estados miembros. La creación del Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR (FCES) en 1995 también incluyó una representación empresarial permanente.

La radical transformación del régimen de política comercial en los últimos quince años también influyó en la participación del sector empresarial en el proceso de elaboración de políticas. Tradicionalmente, las asociaciones empresariales han defendido de forma efectiva los intereses de sus representados. Por lo que respecta a la política comercial, durante la fase de desarrollo orientado hacia lo interno, estas asociaciones participaron activamente en el establecimiento de tasas arancelarias y en la aplicación de restricciones cuantitativas, forjando estrechos vínculos con organismos (como la Secretaría de Industria) encargados de hacer cumplir las regulaciones comerciales.⁷ El papel del sector empresarial en las negociaciones comerciales internacionales fue más diverso: tuvo una participación muy limitada en el terreno multilateral (en el que Argentina básicamente se desempeñó como *"free rider"* hasta la Ronda Uruguay) pero muy activa cuando las negociaciones podían alterar las condiciones de acceso al mercado interno (como es el caso de los acuerdos preferenciales).⁸

⁷ El empresariado participó regularmente mediante cámaras de sectores. Los aranceles prohibitivos con permisos especiales de importación para bienes no producidos a nivel local, aseguraron a las asociaciones empresariales un papel asesor para las autoridades competentes.

⁸ Durante la fase de sustitución de importaciones, la liberalización del comercio progresó en aquellas áreas donde las multinacionales extranjeras tenían un interés en la integración del mercado. En otras áreas, el empresariado fue eficaz en limitar la apertura de mercados.

En los últimos quince años, este esquema de intervención fue radicalmente alterado por un cambio fundamental en el régimen comercial. Por un lado, el proceso de reforma fue implementado en forma "*top-down*", con alcance limitado para la participación empresarial.⁹ Por otro, y en parte ayudadas por el entorno más amplio de políticas comerciales, comenzaron a canalizarse negociaciones preferenciales. El MERCOSUR es un claro ejemplo de un acuerdo preferencial que dio resultado en términos de condiciones de acceso al mercado. No obstante, aún en el MERCOSUR, la liberalización del comercio se realizó sujeta a una norma (un calendario automático de recortes arancelarios lineales e integrales), combinada con una limitada flexibilidad para acomodar presiones de sectores sensibles.¹⁰

Finalmente, la naturaleza del proceso de políticas no ha estimulado las intervenciones estructuradas y formales. El nivel relativamente alto de fragmentación de los organismos del sector público y la pobre coordinación entre éstos se combinan para dar preponderancia a los canales informales para la transmisión de ideas, ejercer presión e influir en los resultados. Hasta hace poco, la Subsecretaría de Comercio Exterior presidía el denominado Consejo Asesor de Comercio Exterior (CACE) del sector privado. Este era el único foro institucional en el que los sectores público y privado (empresarial) podían interactuar formal y periódicamente debatiendo aspectos de la política comercial. El CACE contaba con amplia representación del sector privado y servía esencialmente como vehículo para el intercambio de información. Con todo, su eficacia se veía limitada por lo esporádico de las reuniones y por su dependencia de la iniciativa e inclinaciones particulares del funcionario a cargo. También la falta de preparación y el excesivo número de miembros conspiraron contra su eficacia. El CACE cesó sus operaciones en 2000.

En síntesis, el abandono de la industrialización por sustitución de importaciones alteró profundamente los procedimientos establecidos de participación empresarial en la elaboración e implementación de políticas comerciales. No obstante, los viejos procedimientos no fueron reemplazados por otros métodos nuevos y estructurados. Las razones que ayudan a dar cuenta de esto son, en parte, la naturaleza cambiante de la estructura de la representación empresarial, el enfoque "*top-down*" de la reforma estructural y las características del proceso de políticas en el sector público. El resultado se traduce en que la participación del sector privado en las negociaciones comerciales internacionales suele ser episódica, informal y *ad hoc*. Su grado de participación ha variado según la importancia del asunto a tratar y la influencia de la parte privada afectada.

El MERCOSUR fomentó una participación levemente más estructurada del sector empresarial, particularmente luego de la creación del FCES en 1995. Con todo, su impacto ha sido modesto. El sector privado argentino continuó encontrando como formas más productivas de intervenir localmente a los canales informales. El sector privado también prestó su aporte a las negociaciones técnicas por medio de intercambios informales con funcionarios nacionales involucrados en las actividades de grupos, subgrupos o comisiones técnicas, así como a través de consultas *ad hoc*.¹¹ También el proceso del ALCA ha favorecido la celebración periódica de reuniones comerciales, en forma paralela a las cumbres de Ministros de Comercio (Foro Empresarial de las Américas). El Foro elabora recomendaciones a los ministros e impulsa la cooperación entre industrias.

⁹ Una nueva área que estimuló la ingerencia del empresariado fue la administración de medidas de alivio comercial. Dado que Argentina ha adoptado los procedimientos contra prácticas desleales y derechos compensatorios (AD y CVD) se ha convertido en uno de los usuarios más activos del mundo.

¹⁰ Los vehículos a motor y el azúcar fueron dos casos tratados en forma especial debido a su carácter sensible (y a la habilidad de influenciar las políticas por parte del sector privado). Las asociaciones empresariales participaron activamente en la confección de la lista de productos sensibles (excepciones y productos incluidos en el denominado *régimen de adecuación final*) y de excepciones transitorias del arancel externo común (AEC). Los recortes automáticos y en todo nivel limitaron el alcance de las presiones empresariales, pero algunos sectores con un *lobbying* eficaz pudieron sacar ventaja cuando quedara espacio para la discrecionalidad. El Tratado de Asunción contemplaba la posibilidad de acuerdos del sector privado para acelerar el proceso de integración económica, pero la mayoría de las asociaciones empresariales no los usaron.

¹¹ La participación del sector privado en subgrupos fue de gran dinamismo en áreas tales como los estándares técnicos, transporte, salud y agricultura.

El papel de los sindicatos

Habitualmente, la política comercial no ha figurado entre los intereses más urgentes de las organizaciones no empresariales del sector privado. Este también ha sido el caso de los sindicatos, que centraron sus energías en asuntos específicos del ámbito laboral o en debates más amplios sobre política económica. Como ocurrió con las asociaciones empresariales, las asociaciones de trabajadores también se vieron seriamente debilitadas por la reforma estructural. Por norma, las consideraciones de política comercial no se han destacado en la agenda sindical más que excepcionalmente, cuando la competencia extranjera ha amenazado seriamente el empleo en determinados sectores. Tal fue el caso de la industria del calzado en 1997-2000, cuando los trabajadores y el empresariado se aliaron demandando la implementación de medidas de alivio comercial. Conforme los aspectos laborales se inscriben en la agenda internacional y ésta se extiende a las "regulaciones internas", los sindicatos probablemente hallen alicientes para involucrarse más decididamente en el desarrollo de políticas comerciales.

El proceso de integración regional ha estimulado la aparición de redes transnacionales en el movimiento sindical. La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) ofrece un foro para el intercambio y la cooperación entre federaciones sindicales de países miembros del MERCOSUR. A inicios de los años noventa, la CCSCS estableció la Comisión Sindical del MERCOSUR, la cual ha promovido el desarrollo del capítulo social del MERCOSUR. La CCSCS contribuyó en gran manera a las actividades del Subgrupo N° 10, así como a la constitución del Foro Consultivo Económico y Social (FCES). Actualmente, la CCSCS tiene presencia permanente en el FCES y en el Subgrupo N° 10. En su mayor parte, las iniciativas laborales impulsadas por el FCES se han originado en actividades de las organizaciones sindicales en el contexto de la CCSCS.

Otras organizaciones de la sociedad civil

Al margen de los sectores empresarial y sindical, Argentina tiene una larga trayectoria de asociaciones del sector privado, pero en su mayoría en la promoción de los derechos humanos. Sólo recientemente han empezado a estructurarse otros grupos de intereses privados (por ejemplo, de defensa del medio ambiente o de la igualdad de géneros). No obstante, estos grupos se han mantenido ajenos a cuestiones sobre políticas comerciales y negociaciones internacionales de comercio, aunque su interés y dinamismo podrían crecer conforme se extienda la agenda comercial y surjan nuevas redes de interacciones transnacionales.

En el MERCOSUR, el FCES reserva un cierto número de lugares para representantes del "sector social" (aparte de aquellos destinados a los sectores empresario y sindical). Las asociaciones de consumidores han tenido un activo papel en el "área nacional" del FCES pero su influencia real ha sido modesta. La falta de recursos (cada organización financia su propia participación) y el carácter meramente consultivo del FCES restringieron enormemente su eficacia.

IV. Conclusiones

El proceso de elaboración de políticas comerciales en el sector público argentino tiene deficiencias. Esto se traduce en una disminución de la capacidad negociadora en el nivel internacional. Aunque el Congreso tiene la responsabilidad primigenia de elaborar dichas políticas, un intenso período de reformas ambiciosas aplicadas a éstas y la experiencia relativamente corta de las instituciones democráticas les dieron el control a los organismos dependientes del Poder Ejecutivo. La participación del Congreso continuó siendo básicamente reactiva y esporádica, pero aumentará en la medida en que se amplíe la agenda comercial y comience a desarrollarse un proceso de aprendizaje.

Dentro de los órganos dependientes del Poder Ejecutivo, el diseño e implementación de políticas se encuentra fragmentado. Existe una deficiente coordinación entre éstos y no es aceptado ningún nivel en quien recaiga esta función. Con frecuencia se observa que las responsabilidades se superponen, estimulando la competencia entre agencias. Dado que los recursos humanos y materiales son escasos, la fragmentación y la duplicidad de tareas resulta perjudicial para la eficiencia y eficacia. Las estructuras burocráticas son inestables, evidenciándose un alto índice de rotación de funcionarios del sector público y un bajo nivel de aprendizaje institucional (con algunas excepciones parciales como lo es el servicio exterior). Una proporción no desdeñable de los recursos humanos calificados corresponde a personal temporal con contratos a término (con frecuencia solventados con fondos de cooperación multilateral). Esto menoscaba la acumulación de conocimientos a nivel institucional y la jerarquización de los recursos humanos, precisamente en un área en la que el conocimiento es la ventaja estratégica. El nivel relativamente bajo de formalización del proceso de políticas significa que la agenda (y el proceso en sí mismo) está fuertemente influenciada por una cuestión de personalidades. Cuando el poder se encuentra disperso, ésta es la receta para el estancamiento en el proceso de políticas o para la competencia entre organismos por el liderazgo y los resultados.

En dicho contexto, el MERCOSUR (especialmente en sus fases iniciales) y el ALCA han permitido focalizar la atención y los recursos humanos en determinados asuntos, paliando la ausencia de una línea interna claramente definida. De este modo, la integración regional ha contribuido a "crear una agenda". Pero no hay una razón *a priori* que indique que esta agenda coincidiría con las prioridades internas.

El diseño y la ejecución de la política comercial se caracterizan por una escasa participación formal del sector privado, derivada en gran medida de un proceso de políticas opaco y de una deficiente organización del sector privado. Este sector (particularmente el empresarial) interviene en el proceso de políticas a través de vías informales, mecanismos *ad hoc* e iniciativas personales. Lo anterior se traduce en una participación marcadamente asimétrica. La reforma de la política comercial de la década de los años noventa dejó sin validez muchos de los canales vigentes de participación del sector privado, sin reemplazarlos por otros nuevos. En consecuencia, las consultas con el sector privado pueden tener lugar o no en función de la naturaleza del asunto, su urgencia y las inclinaciones del gobierno (e inclusive del funcionario a cargo). Cuando dichas consultas se llevan a cabo, generalmente se realizan *ex-post* y se encararan con personalidades influyentes elegidas para dar una sensación de (falsa) transparencia. Este modelo genera dentro del sector privado (empresarial) el estímulo para invertir en vínculos personales y esforzarse en el *lobbying* antes que en idoneidad técnica e interacciones estructuradas.

Desde el punto de vista organizativo, el sector privado argentino (empresarial) está tan fragmentado como el sector público, algo que incide negativamente en su capacidad para contribuir de forma positiva a la formulación de la política comercial, exacerba las ineficiencias del sector público y genera oportunidades para el clientelismo y los grupos de presión. Frente a instituciones públicas débiles, el *lobbying* y las acciones *ad hoc* tienden a dejar mayores dividendos que la participación sistemática a largo plazo en un proceso difuso de planificación de políticas.

Bibliografía

BOUZAS, R. "Aspectos estratégicos en las negociaciones del MERCOSUR", en A. Estevadeordal y C. Robert (Eds.), *Las Américas sin Barreras*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. 2001.

CASABURI, G. *ET AL.* "Argentina and the WTO: As Good as it Gets", (mimeo). Buenos Aires: FLACSO, Argentina. 1998.

GRANDI, J. AND L. BIZZOZERO. "Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional", *Integración & Comercio*, Año 1, N° 3. Buenos Aires: BID-INTAL. Septiembre-Diciembre, 1997.

PEÑA, F. "Instituciones y políticas públicas en el comercio exterior argentino", *Contribuciones*, 1/2001. 1999.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO. *Trade Policy Review. Argentina 1999*. Ginebra: OMC. 1999

O POLICY MAKING DA POLÍTICA COMERCIAL NO BRASIL: OS CAMINHOS DA TRANSIÇÃO

Pedro da Motta Veiga *

I. Introdução

Ao longo da última década, os processos de formulação da política comercial (*trade policy making*) no Brasil vêm passando por profundas mudanças. Estas mudanças não podem ser entendidas sem referência às características específicas do processo de revisão liberal do modelo de desenvolvimento pelo que passou o Brasil nos anos 90. O traço distintivo deste processo, quando comparado à mudança ocorrida em outros países grandes da América Latina, como o México e a própria Argentina, é a combinação equilibrada de elementos de ruptura e de continuidade que o caracteriza.

De fato, a resistência dos interesses empresariais, sindicais e burocráticos brasileiros consolidados durante o longo e razoavelmente bem sucedido período de industrialização protecionista atuou como um elemento "moderador" na implementação das reformas orientadas para o mercado. Na formulação das políticas comercial e industrial, é notório o protagonismo de setores *import-competing* (de maneira geral os mesmos que haviam sido beneficiados pelas políticas microeconômicas das décadas anteriores: setores automobilístico, químico, eletro-eletrônico e de bens de capital, entre outros).

O principal resultado da natureza "pactuada" da transição brasileira foi a permanência, após as reformas liberalizantes, de estruturas de proteção e de incentivos fortemente discriminatórias em termos inter-setoriais, em que pese o fato das políticas explícitas de apoio às empresas terem evoluído, ao longo da década, na direção do uso de instrumentos "horizontais".

As mudanças ocorridas, nos anos 90, no processo de formulação e implementação da política comercial podem ser entendidas segundo uma lógica onde continuidade e descontinuidade se combinaram. A liberalização comercial unilateral empreendida nos primeiros anos da década, a participação do Brasil em diversos processos de negociação comercial e os esforços para melhorar o desempenho exportador dos setores manufatureiros foram *shaping factors* deste processo de mudanças nas políticas.

Os mecanismos de consulta e negociação domésticas na área de política comercial e industrial se diversificaram na década de 90 e geraram rotinas de contatos caracterizados por alguma regularidade e frequência. Em geral, estes mecanismos tornaram-se mais formais e institucionalizados, embora o grau de institucionalização varie de acordo com cada mecanismo. Além disso, práticas informais de *lobby* e de pressão direta sobre agentes públicos mantiveram sua relevância nas relações público-privadas, especialmente quando se trata de demandar proteção para determinados segmentos.

De forma geral, a interlocução entre o setor público e os agentes privados na área de política comercial e industrial ainda é fortemente marcada pela dimensão setorial, como ocorria no modelo protecionista de desenvolvimento. No entanto, na área de negociações comerciais, esta interlocução se dá crescentemente com entidades da sociedade civil com características de representação "horizontal" (ou seja, transetorial), em função inclusive das complexas agendas multitemáticas (não restritas a temas de acesso a mercados) que caracterizam tais negociações.

* Sócio e diretor da Eco Strat' Consultores Associados e Assessor da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Este trabalho é composto de três seções, além desta introdução. Na seção 2, descreve-se a evolução dos mecanismos de consulta e negociação doméstica que caracterizaram a etapa final do modelo de substituição de importações, bem como a fase de ruptura com aquele modelo. A seção 3 apresenta as tendências mais recentes na evolução destes mecanismos, ao passo que, na seção 4, são formulados alguns comentários conclusivos sobre o tema.

II. Da crise do protecionismo à ruptura liberal: Continuidade e mudança na relação público-privada

Durante o período de industrialização protecionista, a administração da proteção (especialmente não tarifária) à indústria doméstica contra a competição dos importados constituiu -junto com o recurso a instrumentos de incentivo ao investimento- um dos principais mecanismos de implementação da política industrial. A partir da década de 70, políticas ativas de promoção de exportação, apoiadas em incentivos fiscais e creditícios, se juntaram a este elenco de instrumentos.

Uma característica marcante deste conjunto de instrumentos refere-se ao fato de que sua concepção e administração eram essencialmente setoriais. Daí decorreu que as relações de interlocução e consulta entre o setor público e os agentes privados -neste caso, exclusivamente as empresas e associações setoriais diretamente interessadas- se dessem quase que exclusivamente ao longo deste eixo de articulação. Outras características importantes deste período eram a escassa transparência dos mecanismos de gestão das políticas comercial e industrial e a "informalidade" das relações entre agentes públicos e privados, ambos traços relacionados à vigência de um Estado autoritário cujos instrumentos de política econômica eram controlados por uma poderosa tecnoburocracia.

No que se refere às negociações comerciais, estas também se enquadravam no modelo "setorialista": os acordos bilaterais negociados no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) eram gerados a partir de trocas de concessões intra-setoriais e as empresas e segmentos interessados participavam ativamente do processo negociador, defendendo seus interesses específicos. As consultas entre o setor público e os agentes privados também ocorriam quando da negociação de temas bilaterais ou multilaterais de interesse de setores específicos (Negociações do Multifibras / setor têxtil, negociações de VER com os EUA / setor siderúrgico). Apenas os setores agro-industriais acompanharam de perto a evolução da Rodada Uruguai, mas com escassa participação na formulação das posições negociadoras do Brasil.

A crise macroeconômica, agravada a partir da segunda metade dos anos 80, paralisou as negociações comerciais externas no âmbito da ALADI e, mais além, reduziu drasticamente a capacidade (financeira e regulatória) do Estado para fazer política industrial e comercial. Desta forma, os mecanismos institucionais de comunicação e articulação entre o Estado e o setor privado, típicos do período da substituição de importações, se desgastaram gradualmente.

Na segunda metade dos anos 80, diversas tentativas de implementação de políticas industriais de cunho setorial foram feitas, mas não lograram sucesso em função de divergências internas no Governo Federal quanto à importância destas iniciativas. Também contribuíram para este fracasso os efeitos desagregadores da crise econômica sobre qualquer tentativa de ação coordenada e negociada entre os setores público e privado. Um dos poucos legados destas experiências tem sido o deslocamento gradual da ênfase das políticas industriais da dimensão do setor para a das cadeias produtivas. Este deslocamento continuou a ocorrer ao longo da década de 90, consolidando-se a "cadeia produtiva" como uma das unidades relevantes para a formulação de política industrial e comercial e para a interlocução entre o setor público e privado.

Ao mesmo tempo, sucederam-se as tentativas -em geral sob a forma de *shocks* heterodoxos- de redução dos índices de inflação. O desenho e implementação dos diversos planos de estabilização constituíram a

prioridade dos sucessivos governos. Neste quadro, a interação com o setor privado era evitada, tanto mais que se consolidava a idéia de que os grupos empresariais dominantes nos diferentes setores e organizações de classe constituíam uma "coalizão inflacionária", resistente aos esforços da estabilização porque era beneficiária direta da situação de aceleração das taxas de inflação.

Esta visão inspira a política de ruptura do Governo Collor, que implementa um programa de redução unilateral de tarifas de importação, elimina uma série de barreiras não tarifárias e engaja o Brasil em um processo de liberalização sub-regional no Cone Sul que rompeu com a tradição setorialista das negociações da ALADI.

Todas estas medidas foram adotadas dentro de uma estratégia de enfrentamento com os setores organizados do empresariado. A abertura comercial e os primeiros anos do Mercosul são citados como um paradigma de não participação do setor privado e de resistência do Governo às suas tentativas de interferência. Apesar disso, foram criados, no Governo Collor, os Grupos Executivos de Política Setorial (GEPS), que não chegaram a se consolidar, mas inspiraram as Câmaras Setoriais, criadas em 1991 como mecanismo de negociação de preços e salários e que evoluiu para se tornar um foro de discussão e negociação de questões de desenvolvimento e competitividade setoriais.

Uma novidade das Câmaras Setoriais foi a inclusão dos sindicatos dos trabalhadores nos mecanismos de interlocução entre o Governo e setor privado -que até então somente contemplavam o setor empresarial. O principal -e talvez único- resultado prático da iniciativa de criação das Câmaras Setoriais foram os sucessivos acordos automobilísticos, negociados pelo Estado, empresas e sindicatos, e que, em sua versão de 1995, gerou um regime setorial de comércio e investimentos altamente discriminatório.

Se bem os resultados destas iniciativas de articulação público-privada foram, em termos de política industrial, extremamente limitados, a idéia de representação tripartite (governo, empresários e trabalhadores) "se trasladou" para o processo de negociação do Mercosul, através dos seus subgrupos técnicos, e foi incorporada à estrutura institucional do Acordo quadripartite, com a constituição do Foro Consultivo Econômico-Social.

Por outro lado, a negociação da Tarifa Externa Comum do Mercosul, em 1994, forneceu a oportunidade para que se restabelecessem rotinas de consulta e negociação entre os negociadores governamentais e o setor privado. Do lado dos sindicatos de trabalhadores, as questões de comércio exterior e de integração internacional passaram a fazer parte de suas agenda através das discussões sobre o Mercosul. De fato, foi a partir da formação dos subgrupos técnicos do Mercosul, em 1992-1993, que a Central Única dos Trabalhadores (CUT) envolveu-se com as discussões relativas a questões trabalhistas e a política industrial (sobretudo políticas setoriais) e de comércio exterior.

Associações empresariais "horizontais", como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), e entidades setoriais também se integraram às reuniões dos subgrupos técnicos do Mercosul, com ênfase naqueles temas de seu maior interesse: política industrial, normas técnicas, etc. Esta participação não é, no entanto, institucionalizada: entidades empresariais e sindicais participam dos subgrupos como "convidados", ou "observadores". A articulação entre o setor privado e o Governo, nestes subgrupos, é essencialmente informal, raramente suscitando o estabelecimento de rotinas de coordenação e de acompanhamento das negociações.

III. A evolução recente: As negociações comerciais e os programas setoriais de competitividade

A partir de 1998, a prioridade concedida pelo Governo ao crescimento das exportações, a intensificação das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e as perspectivas -finalmente frustradas em Seattle- de lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais geram uma mudança importante no ambiente em que se gerencia a política comercial no Brasil.

De um lado, o tema "negociações" ganha peso na agenda de política comercial e o faz em função da participação brasileira em processos caracterizados por ampla agenda temática, incluindo temas fronteiriços e "domésticos". Esta ampliação das agendas de negociação impõe uma gradual redefinição da forma de organização dos setores privados e da interlocução destes com o Governo. De outro lado, a prioridade macroeconômica atribuída ao crescimento das vendas externas da lugar e conduz à adoção de políticas horizontais de apoio às exportações, mas também a vários esforços de promoção da competitividade articulados em torno dos eixos setoriais ou de cadeias produtivas.

As negociações comerciais

No plano das negociações comerciais, a negociação da ALCA é o fator que está na origem de uma ampla reorganização do processo de negociação e consulta doméstica. Do lado empresarial, a experiência negativa dos primeiros anos do Mercosul e o gradual envolvimento com as negociações a partir de 1994 criaram os incentivos para uma forte e crescente participação no processo de negociação da ALCA. Articulada em torno da CNI, cria-se a Coalizão Empresarial Brasileira, reunindo entidades da indústria, agricultura e setores de serviços.

Do lado do setor público, é criada, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores a Secretaria Nacional da ALCA (SENALCA), foro de discussão dos temas relacionados à negociação hemisférica, encarregado de coordenar a formação da posição nacional em relação aos temas em debate. A SENALCA reúne-se mensalmente e dela fazem parte representantes de vários Ministérios, da Câmara de Comércio Exterior da Presidência da República, do Banco Central e outros órgãos do Governo Federal. O Decreto que cria a SENALCA prevê a possibilidade de participação de entidades representativas da sociedade civil, como convidadas. Algumas entidades empresariais nacionais e uma central sindical foram gradualmente se integrando às reuniões da SENALCA -como observadores convidados do Governo, entenda-se- mas o escopo das discussões, a agenda dos debates e seus limites são claramente estabelecidos pelos coordenadores governamentais do foro, ou seja, os representantes do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Com a evolução das negociações da ALCA, estruturaram-se Grupos Interministeriais temáticos, responsáveis pelo acompanhamento das discussões de cada um dos Grupos de Negociação do acordo hemisférico. Destes Grupos participam representantes técnicos de diversos ministérios e órgãos do Governo, sendo a participação privada admitida informalmente, em alguns Grupos e vedada em outros. Não há razões explícitas para esta exclusão. Aparentemente, esta pode ser atribuída a um conjunto de fatores, incluindo idiosincrasias pessoais e disputas intra-burocráticas que se desenvolvem em um ambiente onde o Governo tenta, sem muita clareza quanto a objetivos e métodos, alterar seu padrão de relacionamento com os agentes privados nos processos de negociação comercial.

Tanto a SENALCA quanto os Grupos Interministeriais têm sua agenda de trabalho pautada pelo ritmo das negociações da ALCA, freqüência das reuniões dos Grupos de Negociação e do CNC, etc. Em princípio, a cada rodada de reuniões sucede uma rodada doméstica de apresentação dos resultados, discussão dos temas que estarão em pauta na próxima reunião e elaboração de propostas de negociação.

É interessante registrar que os Grupos Interministeriais foram criados originalmente para lidar com as negociações da ALCA, mas cada vez mais se ocupam também de outros processos negociadores em suas áreas temáticas. Assim, por exemplo, uma agenda de reunião típica do Grupo Interministerial de Serviços contemplaria as negociações da ALCA, a evolução dos debates acerca da *built in agenda* da Rodada Uruguai na Organização Mundial do Comércio (OMC), as negociações internas do Mercosul e as discussões com a União Européia (UE) sobre o tema. Há, portanto, em curso um nítido processo de geração de *spill-overs* institucionais, a partir dos mecanismos impulsores da ALCA, cujos efeitos sobre a evolução futura dos mecanismos de consulta e negociação doméstica na área de política comercial são ainda difíceis de avaliar neste momento.

Mais recentemente, o modelo SENALCA foi adotado para apoiar as negociações do Brasil (através do Mercosul) com a UE. Neste caso, a composição do órgão (SENEUROPA) inclui, além de representantes governamentais, um membro da seção brasileira da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul e um outro da seção brasileira do Foro Consultivo Econômico-Social, ambos representando a sociedade civil.¹ Este primeiro caso de participação completamente institucionalizada de representantes da sociedade civil vem sendo questionado porquanto outras entidades ativas no âmbito das negociações comerciais argumentam que o Foro Consultivo Econômico-Social não tem legitimidade como representante do setor empresarial.

A concepção de modelo institucional adotado para viabilizar consultas domésticas acerca das negociações comerciais parece passar por uma fase de transição. Sem dúvida, foi-se o tempo em que o MRE detinha o monopólio da formulação das posições negociadoras do Brasil e do "interesse nacional" do país. Também os mecanismos informais e diretos de interlocução entre o Governo e empresas e setores interessados em acordos bilaterais de acesso a mercado no âmbito da ALADI perderam importância relativa, sem todavia desaparecer.

Os formatos institucionais de consulta hoje praticados parecem variar de acordo com o conteúdo da agenda e com o avanço do processo de negociação. Agendas complexas e que incluam temas comerciais não fronteiriços geram mecanismos de consulta e negociação doméstica frequentes e relativamente institucionalizados, com instâncias hierarquicamente diferenciadas, mecanismos formais de convocação e avaliação de resultados e dose razoável de transparência *vis à vis* os grupos que a eles têm acesso (Governo, associações empresariais, centrais sindicais e Legislativo). Em negociações que adquirem densidade, como a ALCA, tais mecanismos tendem a se consolidar e a se sofisticar.

Já no caso das negociações com outros países da ALADI, cujo conteúdo continua a ser a troca de concessões tarifárias, há um sistema bastante informal de consultas, mobilizado essencialmente pela dinâmica das negociações, elas mesmas muito menos regulares e sistemáticas do que as da ALCA. De maneira geral, o Governo solicita a entidades horizontais do setor privado que coordenem o processo de consultas aos diferentes setores, com vistas à apresentação de listas de oferta e demanda de liberalização. A partir daí, há uma seqüência de reuniões entre o Governo e as entidades privadas, buscando o estabelecimento de estratégias, critérios, etc. Não há qualquer regularidade neste processo: o Governo organiza reuniões com os empresários, o setor privado pode solicitar reuniões com o Governo e as consultas podem ser encerradas pelo Governo sem maiores explicações.

Como, em geral, nestas negociações bilaterais típicas da ALADI, não há uma meta pré-definida, como o estabelecimento de uma Zona de Livre Comércio (ZLC), por exemplo, e o Governo raramente define diretrizes e regras acerca de patamares mínimos de liberalização, objetivos gerais da negociação, elas continuam a ser fortemente influenciadas por interesses setoriais e, em especial, pelos interesses dos setores *import-competing*.

As negociações entre Brasil e México, que se realizaram ao longo dos últimos anos, fornecem um exemplo eloqüente a este respeito. De um lado, o objetivo de um amplo acordo de liberalização bilateral do comércio foi frustrado pela pressão de setores ameaçados pela competição de importados, como o setor eletro-eletrônico. Este setor manifestava sua oposição ao acordo nos foros de consulta com o Governo, mas também desenvolveu unilateralmente estratégia de *lobby* e pressão junto a diversos órgãos governamentais em Brasília. De outro lado e em sentido oposto, os setores automotivos dos dois países negociaram isoladamente acordo de ampliação de cotas de intercâmbio bilateral, de forma a maximizar suas estratégias

¹ Vale ainda registrar que, em junho de 1999, foi criado, no âmbito do MRE, o Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços, para formular e coordenar a posição brasileira com vistas às negociações na OMC. Este Grupo não teve continuidade prática, em função do fracasso do lançamento da Rodada do Milênio, em dezembro daquele ano.

regionais de produção e comercialização, que fizeram de Brasil e México os principais pólos de manufatura de automóveis da América Latina.

Setores e cadeias produtivas: Tentativa e erro na política industrial

Como se observou, o eixo setorial foi, desde o período da industrialização protecionista, o principal vetor de formulação de políticas públicas nas áreas de comércio e indústria, bem como de estruturação de interesses públicos e privados relacionados a estas áreas. Na década de 90, esta dimensão perdeu importância relativa, com a valorização de políticas de corte horizontal, mas não foi nunca abandonada, mesmo durante o Governo Collor, em que a liberalização dos mercados constituiu o núcleo da ideologia econômica oficial.

A partir sobretudo de 1995, a dimensão setorial das políticas industrial e de comércio volta a ganhar alguma relevância, em parte como resultado da decisão do governo de conceder tratamento privilegiado aos investimentos de certos setores -automobilístico, têxteis, calçados, equipamentos de informática e de telecomunicações. Por outro lado, intensificam-se as demandas protecionistas de setores ameaçados pelo crescimento das importações em um quadro marcado pela apreciação cambial e forte expansão da demanda doméstica. Algumas associações setoriais de empresários demandaram ativamente proteção para seus membros (caso de têxteis, confecções e brinquedos, sendo em geral atendidas em suas demandas).

Além disso, na seqüência da curta tradição das Câmaras Setoriais e outras iniciativas semelhantes, as dimensões setorial e (mais recentemente) das cadeias produtivas ganham importância como "espaço" de mobilização dos setores privados e das agências públicas e de formação de consensos entre estes atores em torno de objetivos públicos na área de promoção da competitividade.

Nos anos recentes, pelo menos duas iniciativas, baseadas no eixo setorial/cadeia produtiva, de análise, consulta, negociação e formação de consensos merecem algum comentário. São elas o Programa Especial de Exportações (PEE), lançado em 1998 sob a coordenação da Câmara de Comércio Exterior da Presidência, e dos Foros de Competitividade - Diálogo para o Desenvolvimento, iniciativa do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, implementada em 2000.

O PEE baseava-se em um complexo modelo organizacional de cunho matricial: os representantes do Governo eram responsáveis pelas gerências temáticas do Programa (financiamento, tributação, logística, etc.), em função de suas atribuições profissionais. Já os representantes das associações setoriais eram responsáveis pelas gerências de seus setores. Da elaboração por cada setor de um diagnóstico de seus pontos fracos e fortes em termos de capacidade exportadora e a partir da interação entre cada gerente setorial e os vários gerentes temáticos, pretendia-se identificar os obstáculos ao crescimento das vendas externas do setor e agir sobre as restrições existentes. Ambições excessivas e falta de recursos institucionais para gerenciar um programa complexo, envolvendo 11 órgãos governamentais e 58 setores ajudam a explicar o fracasso desta iniciativa, que foi perdendo prioridade nos planos de governo até ser praticamente abandonada.

Já os Foros de Competitividade partem de uma idéia semelhante, em termos de seqüência diagnóstico/eleição de prioridades de ação/implementação das medidas para alcançar certas metas. À diferença do PEE, no entanto, os Foros incluem representantes empresariais e dos trabalhadores, além do Governo, e o Programa também identificou um grupo de 9 cadeias prioritárias para tratamento em uma primeira rodada, em função de critérios como o potencial de ganhos de competitividade, o aumento dos níveis de emprego e renda e o desenvolvimento regional. Qualquer avaliação dos resultados do projeto seria precipitada. Trata-se de projeto muito recente e cuja metodologia implica, por definição, um tempo de maturação e de *confidence building* entre os atores envolvidos.

Seja como for, é inegável que este tipo de iniciativa de institucionalização do diálogo entre Governo e agentes privados com base em critérios setoriais ou de cadeia, em suas muitas variações, levou quase sempre à frustração, não alcançando os objetivos propostos. Este fato pode ser atribuído a falhas conceituais no desenho das políticas, a deficiências institucionais do setor público ou a divergências internas aos setores empresariais envolvidos. Nesta última hipótese, a unidade setorial que se encontra, em geral, nas posições de defesa do mercado interno não se reproduz quando se trata de gerar consensos acerca das medidas para ampliar a competitividade e sobretudo quando se trata de implementar tais medidas. O deslocamento do objeto das políticas governamentais -do setor para a cadeia- agrega dificuldades adicionais à implementação das medidas, independentemente do valor que se atribua a esta nova orientação de política.

IV. Comentários finais

Os mecanismos de consulta e negociação entre os setores público e privado na área de comércio vêm passando por mudanças importantes no Brasil. Os principais traços distintivos destas mudanças são a diversidade de "caminhos" através dos quais ela se processa e a heterogeneidade de resultados, em termos institucionais, das distintas iniciativas.

De um lado, há uma tendência inegável e consistente à diversificação e formalização dos canais de consulta e negociação, que passam a ser utilizados com maior frequência por agentes públicos e privados. Estes canais seguem o formato "horizontal" nas negociações da ALCA e do Mercosul e "setorial/cadeias" nas iniciativas políticas nas áreas de exportação e de promoção da competitividade. No que diz respeito a este último tipo de iniciativa, a participação dos setores produtivos está formalmente estabelecida e institucionalizada desde o início, sendo esta participação elemento importante da metodologia dos projetos. Ao contrário, no que se refere às negociações comerciais, a interlocução público-privada ocorre em foros originalmente criados como mecanismos de coordenação intra-governamental a que foram posteriormente admitidas -como convidadas- entidades representativas de empresários e trabalhadores. É na condição de observadores que as entidades da sociedade civil deles participam até hoje, o que dá uma medida do limitado grau de institucionalização de que desfrutam tais mecanismos. A rigor, não há, exceto no caso do Mercosul e, mais recentemente, das negociações entre UE e Mercosul, (através do Foro Consultivo Econômico-Social do bloco), mecanismos formais de consulta público-privada para as negociações internacionais de comércio.

De outro, persistem práticas menos formalizadas e mais tradicionais de interlocução público-privada que dificilmente serão absorvidas por esquemas institucionalizados, como são as demandas setoriais por proteção e as negociações no âmbito da ALADI, muito marcadas por trocas de concessão a nível setorial sem objetivos gerais previamente estabelecidos pelos Governos envolvidos.²

No caso das iniciativas com maior grau de formalização, evoluiu-se, tanto na área das negociações comerciais (ALCA e Mercosul, sobretudo) quanto na de mobilização de interesses para a promoção da competitividade, para um modelo tripartite de consulta e negociação, envolvendo Governo, empresários e trabalhadores. As entidades horizontais destes setores produtivos -especialmente as Confederações Nacionais da Indústria e da Agricultura e a Central Única dos Trabalhadores, principal central sindical- desempenham um papel relevante na coordenação da interlocução com o setor público e na construção de posições negociadoras na área privada, onde há sempre divergências inter-setoriais.

² Quando se negocia um acordo de livre comércio, os parâmetros gerais de liberalização estão definidos pelas regras genéricas da OMC. Portanto, a diretriz geral de um acordo desta natureza atua como um *constraint* para as demandas setoriais de proteção e de exclusão de seu escopo. Quando se negociam trocas de concessão bilaterais sem objetivos gerais, as negociações tornam-se muito mais vulneráveis a pressões e demandas setoriais. É o que acontece nas negociações no âmbito da ALADI.

De maneira geral, os representantes dos setores produtivos dentro dos mecanismos de consulta existentes se limitam a estes dois grandes grupos de interesses, definindo um modelo institucional "neo-corporativo". Organizações não governamentais, o Congresso nacional e entidades acadêmicas podem participar de debates, seminários e reuniões sobre temas relacionados a negociações e política comercial, mas não participam da rotina de preparação e avaliação das negociações.

Significa dizer que a transparência do processo se limita aos agentes que participam das instâncias de formulação das posições de negociação e, no caso das demais políticas de comércio, aos mecanismos de consulta existentes. Mesmo entre os grupos da sociedade civil que participam destes mecanismos de consulta, há recorrentes queixas contra a falta de transparência do processo e o ainda baixo grau de institucionalização dos mecanismos de consulta.

Exceto por notícias veiculadas na imprensa, os demais interesses da sociedade civil mantêm-se à margem destes temas, o que, além de sinalizar que a transparência do processo é limitada, reflete o baixo grau de prioridade política que é concedido a temas comerciais na agenda política doméstica no Brasil.

A heterogeneidade e a diversidade que caracterizam o Brasil de hoje, junto aos mecanismos de consulta público-privados na área comercial refletem alguns fenômenos típicos da transição brasileira, que poderia ser caracterizada como um processo de "liberalização condicionada":

- em primeiro lugar, o "bloco protecionista" que dominava amplamente a manifestação de interesses do setor privado e a formulação de políticas públicas nesta área perdeu protagonismo, mas mantém um poder não desprezível em ambas esferas. O que se observa, nos anos 90, é um razoável equilíbrio de forças entre liberais e intervencionistas (os desenvolvimentistas) dentro do Estado, cada grupo sendo responsável por iniciativas políticas nem sempre convergentes.³ A interlocução institucionalizada entre grupos mais liberais do aparelho de Estado e do setor privado é escassa -exceto na área de negociações comerciais- e se dá em torno de uma agenda de políticas horizontais, o que leva à valorização de entidades empresariais multisetoriais (ou horizontais) e à virtual exclusão das entidades representativas dos trabalhadores. Já os segmentos desenvolvimentistas incorporaram a suas estratégias a montagem de instâncias tripartites (Governo, associações empresariais e sindicatos de trabalhadores), com funcionamento regular e composição institucionalizada, voltadas para projetos de promoção de competitividade;
- em segundo lugar, no que se refere especificamente às negociações comerciais, à medida em que a agenda comercial ganha espaço na política externa brasileira e o faz incorporando temas de negociação até então considerados como estritamente domésticos, entra em erosão o monopólio do MRE sobre a política externa. Outras agências governamentais demandam participação no processo de negociação -o que já ocorre claramente no Mercosul- e as pressões dos setores privados (empresarial e sindical) também se intensificam. Duas evoluções simultâneas têm então lugar: de um lado, criam-se novos mecanismos de consulta intra-governamental, de outro "convida" a participar nestes novos mecanismos as representações empresariais e sindicais, com preferência para entidades multisetoriais ou horizontais de representação de interesses.
- em terceiro lugar, o universo de atores com influência sobre a política e as negociações comerciais se expande, mas de forma limitada. Atores tradicionais, como as associações empresariais de corte setorial continuam a ser interlocutores relevantes do Governo, mas novas entidades da sociedade civil emergem como atores importantes, especialmente nos mecanismos de consulta sobre negociações

³ Este fato não deixa de criar sérios problemas para a eficácia das iniciativas governamentais em áreas críticas, como a de política de exportação. Não por acaso, registram-se, na década de 90, várias tentativas de reordenamento institucional do setor estatal encarregado da política de exportação.

comerciais. Estes novos atores são entidades multisetoriais do mundo empresarial e do trabalho, cujo papel como interlocutores do Governo cresce junto com a complexidade das negociações comerciais. São atores com atuação relativamente autônoma *vis à vis* as posições do Governo, sendo a interlocução deste claramente mais freqüente e sistemática com as associações empresariais do que com as centrais sindicais. Finalmente, outros atores sociais hipoteticamente relevantes para a formulação de políticas públicas têm participação menor no caso da política comercial: é o caso do Legislativo, das ONGs e da comunidade acadêmica.

Uma última observação acerca dos impactos da negociação da ALCA sobre o quadro herdado dos anos 90. Como já se observou, a ALCA teve um importante efeito sobre a mobilização dos setores da sociedade civil -especialmente entidades empresariais e trabalhistas- em torno de questões comerciais. Ao mesmo tempo, suscitou a criação de estruturas de consulta intra-governamentais voltadas para os diferentes temas sob negociação, estruturas que gradualmente absorveram participação constante de entidades empresariais e do mundo do trabalho. Estas estruturas estão evoluindo para assumir funções de consulta com vistas à formação de posições negociadoras para os diferentes processos negociadores (OMC, Mercosul, UE), além da própria ALCA.

Mais recentemente, o tema das negociações hemisféricas parece estar se convertendo crescentemente em uma questão relevante na agenda de política doméstica, o que -de confirmar-se esta tendência- marcaria uma ruptura com a tradição de segregação entre temas domésticos e externos na agenda de políticas do Brasil. À medida que temas de comércio e política externa se sobrepõem no debate das negociações sobre a ALCA, estes temas começam a fazer parte da agenda de política doméstica. A perspectiva das eleições presidenciais de 2002 e o início, neste mesmo ano, das negociações de acesso a mercado no âmbito da ALCA devem fortalecer esta nova tendência e introduzir algumas mudanças importantes no quadro descrito neste trabalho, especialmente no que se refere à participação de segmentos e grupos organizados da sociedade civil e aos mecanismos de consulta entre o Governo e a sociedade em torno de questões comerciais.

**EL PROCESO CONSULTIVO EN LA
FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL CANADIENSE**

William A. Dymond *
Laura Ritchie Dawson **

I. Introducción

Este memorando tiene por objeto proporcionar información básica acerca del proceso consultivo en la política comercial de Canadá y, de este modo, responder a una serie de interrogantes formulados en el marco de esta investigación. Si el presente análisis sobre los instrumentos de consulta busca presentar una imagen global del proceso, la sección que sigue responde de forma más específica a dichos interrogantes, los cuales se exponen a continuación:

1. *¿Existe en su país un procedimiento establecido de consulta sobre cuestiones de política comercial? ¿Es dicho procedimiento transparente, es decir, está la información al respecto a disposición del público y de la prensa? ¿Cuáles son los temas cubiertos (programa, estrategia, etc.)?*

Durante más de 15 años, Canadá ha desarrollado activamente mecanismos e instituciones formales de consulta sobre asuntos de política comercial. Tratándose de un Estado federal, las consultas generalizadas no son sólo deseables, sino que constituyen un imperativo político. Al nivel de empresas, los mecanismos originales (*International Trade Advisory Committee* - ITAC y *Special Advisory Committees on International Trade* - SAGITs), ideados para consultas relacionadas con el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos de 1989 abordaban un número bastante reducido de asuntos, a saber, los sectores a considerar en el acuerdo. Desde entonces, el sistema se ha expandido, abarcando una mayor diversidad de aspectos comerciales (y cuestiones sociales asociadas al comercio). También ha crecido en gran manera el número de actores incluidos en el proceso, aunque no todos ellos sienten que a sus opiniones se le asignen la ponderación apropiada. Este fenómeno es más palpable en casos en que los participantes se oponen a la política gubernamental tendiente a la negociación de convenios regionales y multilaterales de liberalización comercial.

Tras haber recibido duras críticas a raíz del proceso del Acuerdo Multilateral sobre Inversión (*Multilateral Agreement on Investment* - MAI), el Ministerio Federal de Comercio asumió un serio compromiso con lo que se ha dado en llamar la transparencia externa, consistente en una amplia difusión de documentos e informaciones. No obstante, los logros han sido menores en lo referente a la transparencia interna, que comportaría una mayor contribución de la sociedad a las fases de definición de temarios y toma de decisiones del desarrollo de políticas. Queda por establecer, empero, si en una democracia parlamentaria existe la necesidad de llevar más allá el actual nivel de consultas.

* Director Ejecutivo del *Centre for Trade Policy and Law*, Universidad de Carleton, Universidad de Ottawa. Ex-Director General de la Secretaría de Planeamiento de Política del Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional; también se ha desempeñado como Negociador Jefe por Canadá para el Acuerdo Multilateral sobre Inversión (*Multilateral Agreement on Investment* - MAI) de la OECD y fue embajador por Canadá ante Brasil.

** Investigador asociado del *Centre for Trade Policy and Law* y candidato doctoral en ciencias políticas de la Universidad de Carleton.

Los autores expresan su agradecimiento a la asistencia brindada por Michael Hart, Profesor *Simon Reisman* de Política Comercial en la *Norman Paterson School of International Affairs* de la Universidad de Carleton y Miembro Distinguido del *Centre for Trade Policy and Law*.

2. *¿Qué grupos toman parte en el proceso de consultas (como empresas, sindicatos, agricultores, organizaciones no gubernamentales, círculos académicos, etc.)?*

Todos los anteriores, aunque no todos en igual medida o durante la misma fase del desarrollo de políticas. Por ejemplo, múltiples actores podrían efectuar valiosas contribuciones en cuanto a los méritos de un acuerdo comercial en particular; con todo, una vez que el Gobierno ha decidido una línea de actuación, puede ser más apropiado consultar la información técnica necesaria sobre los pormenores del acuerdo a los representantes de la industria afectada y a otros grupos más reducidos con conocimientos específicos.

3. *¿Cuál es la naturaleza de la programación de las consultas? ¿Previamente a la negociación, en el transcurso de ésta, antes de su conclusión o al evaluar sus resultados?*

En todas las fases indicadas. Según ha demostrado la experiencia, todas las etapas de la negociación pueden beneficiarse de un proceso de consultas debidamente organizado y con un adecuado grado de participación. El apoyo público a la ejecución de los acuerdos será probablemente mayor al término de las negociaciones por el hecho de que diversos sectores han desarrollado un nivel suficiente de conocimientos e interés en su resultado para formarse una opinión positiva tanto del proceso como de su desenlace.

4. *¿Cómo se estructuran las consultas? ¿Se consulta por separado al sector empresarial? ¿Se reúnen diversos grupos en un mismo comité general? ¿Cómo se realiza la selección de los grupos? ¿Es esta estructura flexible, y de qué modo puede ser modificada o cuestionada?*

Según se verá en mayor detalle, existen numerosos canales de consulta, algunos bastante restringidos y estructurados, otros muy amplios y menos estructurados. Las consultas amplias sobre temas generales inducen la participación de un gran número de intereses, mientras aquéllas de índole más técnica centradas en temas específicos atraerán seguramente una participación especializada. En el nivel general, el proceso suele ser autoselectivo, mientras que en el nivel especializado los participantes con conocimientos específicos pueden ser requeridos por el Gobierno para consultas sobre diversos asuntos.

En una democracia parlamentaria, los sistemas consultivos son susceptibles de variar. Así, la experiencia reciente pone de manifiesto un alto grado de respuesta gubernamental a las demandas públicas en favor de una mayor consulta. Es posible ampliar, contraer o reconfigurar estos mecanismos en función de las preferencias del Gobierno, atendiendo al deseo del público. Desde luego, considerando que los cambios organizativos se desarrollan con menor presteza que la toma de decisiones, las transformaciones estructurales no se trasladan de inmediato al ámbito práctico.

II. Bases del proceso consultivo en Canadá

Tanto el contenido como el resultado del proceso de formulación de la política comercial canadiense emanan del sistema parlamentario de gobierno y de la relación de poder entre las esferas federal y provincial.

El sistema parlamentario de Gobierno de Canadá prevé un ejercicio vertical de la autoridad política, generalmente cerrado a influjos externos, salvo en la medida estipulada por los mecanismos formales e informales de consulta. La autoridad Ejecutiva, por lo que hace a la conducción de la política

comercial internacional, recae en el Gabinete, el cual, en caso de tener mayoría parlamentaria, ejerce igualmente el poder legislativo a todos los efectos prácticos. De este modo, el Gabinete está habilitado para conducir la política comercial y garantizar la aprobación de toda nueva legislación destinada a la implementación de acuerdos comerciales. El trámite parlamentario no es preciso cuando la aplicación de tales acuerdos no exige nueva legislación, aunque los acuerdos son presentados al Parlamento; si, por el contrario, se requieren medidas legislativas, la mayoría parlamentaria del Gobierno virtualmente garantiza su promulgación.

Dentro del Gabinete, el Ministro de Asuntos Exteriores ejerce la dirección de toda la política exterior, mientras que la política comercial internacional compete al Ministro de Comercio Internacional.¹ Un mismo departamento está al servicio de los dos ministros, con miras a asegurar una visión integrada de la política comercial y exterior. A fin de obtener el respaldo del Gabinete a la política comercial internacional, el Ministro de Comercio Internacional debe imperativamente trabajar en estrecha cooperación con otros ministros, como los de Agricultura, Industria, Hacienda y otros ministros que tienen a cargo en su cartera cuestiones importantes de comercio internacional. Con el paso del tiempo, y a medida que las negociaciones comerciales se han extendido al ámbito de la política interna, ha aumentado proporcionalmente el número de ministros -y de sus funcionarios- con un interés directo en las negociaciones comerciales.² En virtud de este sistema, los ministros y funcionarios canadienses dirigen las relaciones y negociaciones comerciales mediante una cesión explícita o implícita de autoridad política por parte del Gabinete y pueden concluir *ad referendum* acuerdos con arreglo a dicha autoridad política.

Aunque la Constitución asigna exclusivamente al Gobierno federal la responsabilidad del comercio internacional, las provincias juegan un papel cada vez más activo en la formulación y ejecución de la política comercial. Habida cuenta de la importancia del comercio internacional para la economía canadiense y del compromiso político de los gobiernos provinciales para con su electorado, éstos han adquirido con los años un mayor protagonismo en la formulación de la política comercial. Por otra parte, las consideraciones modernas de política comercial están empezando a extenderse a ámbitos de política pública bajo jurisdicción común federal-provincial o exclusivamente provincial. Por lo tanto, el Gobierno federal puede concluir y firmar acuerdos comerciales internacionales sobre cualquier tema, si bien depende de las provincias para garantizar su ejecución en todo ámbito situado bajo la jurisdicción de éstas.

Tal como sucede a escala federal, el ejercicio del poder político en las provincias se estructura de manera vertical, bajo control del Gabinete provincial. La responsabilidad en temas comerciales varía entre provincias, pudiendo ser ejercida por ministros específicos de comercio o por ministros de desarrollo económico. No obstante, al igual que en la estructura federal, los titulares de otras carteras, como las de agricultura, industria y energía, se ven necesariamente implicados en la formulación de la estrategia de los gobiernos provinciales.

Antes de 1985 no existía en Canadá un mecanismo permanente de consulta sobre política comercial. En sus primeros años, las negociaciones del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) hacían hincapié en la disminución de aranceles; y, dado que las reducciones propuestas eran secreto presupuestario, el tema no se sometió a escrutinio público. Aunque los funcionarios

¹ Una excepción al respecto es la Ley de Permisos de Exportación e Importación, que faculta al Ministro de Asuntos Exteriores a aplicar controles de importación o exportación en determinadas circunstancias, por ejemplo para proteger la seguridad nacional.

² Así, unos 24 departamentos y organismos del Gobierno federal formaban parte del grupo interministerial que asesoraba a los ministros sobre los intereses canadienses durante la cumbre de Seattle de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

comerciales celebraban frecuentes debates informales con representantes empresariales, éstos no fueron incorporados al proceso de políticas mediante ningún mecanismo formal. Con todo, durante la Ronda Kennedy de negociaciones del GATT (1964-1967), el Gobierno federal juzgó útil instaurar un mecanismo más formal, el Comité de Comercio y Aranceles, con funciones de recibir información y celebrar audiencias preliminares a las negociaciones.

Al celebrarse la Ronda Tokio, una vez que las principales barreras arancelarias habían sido desmanteladas y la agenda comercial empezaba a centrarse en las barreras no arancelarias y otras cuestiones comerciales con mayor dimensión social, la necesidad de consultas periódicas se había hecho más acuciante. Durante las fases iniciales se recurrió a una variedad de mecanismos, incluido un Comité de Comercio y Aranceles, para recibir información y organizar audiencias, reuniones regulares con autoridades provinciales y consultas periódicas con líderes empresariales mediante canales como el C.D. Howe Institute (un centro especializado de análisis) y sus diversos comités, la Asociación de Exportadores de Canadá, la Asociación de Fabricantes de Canadá y la Cámara de Comercio. Al mismo tiempo, el Gobierno creó la oficina de Coordinación de Negociaciones Comerciales de Canadá con el fin de brindar al sector empresarial y a otros intereses la ocasión de comunicar sus puntos de vista al Gobierno.

En la década de los años ochenta, crecía en complejidad la lista de aspectos cubiertos por los acuerdos comerciales, al tiempo que se ampliaba la gama de agentes interesados. Los negociadores comerciales precisaban insumos de información técnica sobre energía, telecomunicaciones, transporte, seguridad alimentaria y otros capítulos en los que la capacidad interna del Gobierno se revelaba insuficiente. Por su parte, las autoridades provinciales y una comunidad empresarial más motivada buscaban con creciente asiduidad asesorar al Gobierno. A tal efecto, altos funcionarios se reunían periódicamente con el recién constituido Comité Consultivo Empresarial e Industrial de Canadá (rama canadiense del Comité Consultivo Empresarial e Industrial de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico - OCDE) y con funcionarios provinciales. Menos fructíferos fueron los esfuerzos por incorporar a dirigentes sindicales en tales consultas.

La decisión de negociar el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (*Canada-US Free Trade Agreement* - CUFTA) marcó un hito en el desarrollo de mecanismos formales de consulta para promover la agenda comercial canadiense. En relación con este acuerdo, la celebración de consultas públicas resultaba esencial, tanto por la gran diversidad de temas a abordar como por la percepción de que una consulta de amplio alcance propiciaría el apoyo de los diversos estamentos regionales y sectoriales necesario para cohesionar el acuerdo. El CUFTA y, subsiguientemente, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) permitieron institucionalizar mecanismos de consulta con las provincias, las empresas y otros actores. A raíz de los sucesos que enmarcaron la cumbre ministerial de la OMC en Seattle, el Gobierno canadiense apostó fuerte por su compromiso en favor de las consultas y la transparencia, situando a Canadá a la vanguardia en materia de política comercial consultiva, tanto en la forma como en el fondo.

III. Mecanismos formales de consulta

Diversos mecanismos formales e informales concurren al proceso consultivo sobre la formulación de la política comercial en Canadá. Los mecanismos formales consisten en: (1) una Comisión Permanente sobre Negociaciones Comerciales, en cuyo marco se celebran consultas regulares entre funcionarios federales y provinciales; y (2) un marco consultivo de organizaciones empresariales, sindicales, no gubernamentales y académicas constituido para asesorar al Ministro de Comercio

Internacional y a altos funcionarios de gobierno sobre la conducción de las negociaciones comerciales y la gestión de las relaciones comerciales. A su vez, los mecanismos informales comprenden consultas *ad hoc* entre empresas, organizaciones y grupos de interés, por una parte, y los ministros y funcionarios de numerosos departamentos de gobierno, por otra. Asimismo, las comisiones parlamentarias celebran frecuentes audiencias e informan al Gobierno sobre las políticas, negociaciones y relaciones comerciales.

Originalmente, el ITAC y los SAGITs se crearon para asistir al Gobierno en la preparación de las negociaciones bilaterales en torno al CUFTA. Si bien todos los miembros del ITAC y de los SAGITs eran designados por el Ministro de Comercio, la composición de dichos organismos mostraba cierto grado de solapamiento, puesto que los presidentes de los SAGITs solían formar parte del ITAC. Este se componía originalmente de unos 40 miembros, en general directivos de empresas, líderes sindicales, representantes de los consumidores y personalidades académicas. Su misión consistía en examinar los grandes temas económicos nacionales relacionados con el comercio, anteponiendo los intereses generales del país a su actuación como representantes de industrias y grupos de interés específicos. El ITAC fue un importante foro de creación de consenso y apoyo a la postura global canadiense ante la negociación.

Los SAGITs, diferentes en alcance y enfoque, tenían por misión ofrecer una asesoría más amplia. Durante la negociación del CUFTA, se crearon 15 SAGITs para cubrir los diversos sectores industriales y ámbitos de interés. Estos comités prestaron al equipo de negociadores valiosa asesoría técnica sobre el ritmo de reducción a cero de aranceles en cada sector y sobre otros aspectos de la negociación. De este modo, los SAGITs se erigieron en un eficaz vehículo de información en ambos sentidos para el Gobierno.

En la actualidad, el mecanismo consultivo de los SAGITs se compone de 12 grupos consultivos, los cuales siguen constituyendo una útil fuente de asesoría al Gobierno y un instrumento para mantener a las industrias y otros intereses informados sobre la evolución de la política y las negociaciones comerciales. Cada SAGIT está integrado por altos directivos empresariales, con cierta representación de asociaciones industriales, sindicatos, grupos medioambientales y círculos académicos. Sus miembros, designados por sus méritos personales y no en calidad de representantes formales de organismos o grupos de interés específicos, son nombrados por períodos renovables de dos años y están bajo la autoridad del Ministro de Comercio. Los SAGITs se apoyan en la labor de los asesores de la División de Planificación de Enlace y Consultas Comerciales del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional. Asimismo, se procura garantizar el equilibrio regional y la participación equitativa de géneros. Los miembros de cada SAGIT celebran entre tres y cuatro reuniones anuales, sin percibir remuneración alguna.³

En la actualidad, el ITAC ha sido sustituido por *Team Canada Inc Advisory Board*, entidad consultiva en cuestiones de política comercial, acceso a mercados y fomento de comercio e inversiones. Aunque su función ha variado poco durante los últimos 15 años, la organización podría ser reestructurada para adaptarse a la nueva dinámica de las negociaciones de la OMC.

Por otra parte, otros ministros participan ocasionalmente en las reuniones de los SAGITs y de *Team Canada* o han establecido órganos asesores propios. Así, el Ministro de Agricultura y Sector Agroalimentario y el Ministro de Industria han puesto en pie sus propias estructuras consultivas. En vista de la importancia del comercio internacional para estos ministerios, las políticas y negociaciones comerciales forman parte de las agendas de dichos órganos consultivos.

³ Salvo el reembolso de gastos de viaje en clase económica y dietas durante los desplazamientos a las reuniones.

GRUPOS CONSULTIVOS ESPECIALES SOBRE COMERCIO INTERNACIONAL

- Agricultura, alimentos y bebidas
- Vestido y calzado
- Industrias culturales
- Energía, productos químicos y plásticos
- Medio ambiente
- Productos pesqueros y del mar
- Productos forestales
- Tecnologías de la información
- Productos y servicios médicos y de salud
- Industrias mineras, metales y minerales
- Servicios
- Textiles, pieles e industria del cuero

Finalmente, el Viceministro de Comercio Internacional estableció en 1998 el Comité Asesor Académico del Viceministro. Integrado por 15 señaladas figuras académicas de múltiples disciplinas (derecho, economía, ciencias políticas, comercio, y ciencias del medio ambiente), el Comité ofrece dos veces al año a altos funcionarios la ocasión de debatir toda la gama de asuntos de política comercial con un grupo de expertos sin un interés directo en ninguna de estas cuestiones.

IV. Mecanismos informales de consulta

Diversos factores han creado las condiciones para la nueva orientación consultiva de la política comercial canadiense. Así por ejemplo, el CUFTA contribuyó a la génesis de un marco institucional de comunicación con las partes interesadas, notablemente de los círculos empresariales, aunque también se alentó la participación de los sindicatos. En lo político, el Gobierno prometió durante la campaña electoral de 1997 mayor transparencia y una democratización adicional de la política exterior basada en un proceso aún más abierto de formulación de políticas. En el plano de la política comercial, este compromiso fue fortalecido por el deseo de evitar dificultades de relaciones públicas como las experimentadas por el Gobierno tras la fallida negociación del MAI en la OCDE. Aunque el argumento de los grupos de la sociedad civil, según el cual la oposición pública fue responsable del fracaso de las negociaciones, es a la vez inexacto y sesgado; el Ministro de Comercio en aquel momento, Sergio Marchi, respondió a la inesperada y vigorosa oposición al acuerdo renovando

el compromiso del Gobierno con los mecanismos de consulta a fin de evitar imprevistos similares en el futuro.

El proceso consultivo informal engloba una gran diversidad de actores y se sustenta en una estructura ecléctica y multifacética con numerosos puntos de contacto. Una serie de mecanismos institucionales como la Comisión Parlamentaria Permanente sobre Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (*Parliamentary Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade - SCFAIT*), el Centro Parlamentario y el Centro de Desarrollo de la Política Exterior facilitan el debate y la evaluación de cuestiones relevantes de política comercial en el contexto general de la política interna y externa de Canadá (Apéndice 1). Un alcance mucho más amplio se deriva del compromiso gubernamental con las comunicaciones por Internet, que ha dado al proceso de información, difusión y diálogo con la sociedad un carácter mucho más abierto. Así, *Consulting with Canadians*, una página web actualizada en forma regular, solicita la opinión de cualquier ciudadano sobre los diferentes aspectos de la política comercial y permite acceder a la mayoría de documentos, informes y propuestas de debate no confidenciales (Apéndice 2).

En contextos que exigen una estructura más compleja, como las audiencias ante la SCFAIT, puede acudir a contribuciones más especializadas de representantes de distintas industrias, asociaciones industriales, universidades y centros de investigación, así como grupos de interés ecologistas, sindicales y de múltiples sectores de la sociedad. Al otro extremo del espectro, la participación en consultas más generales -por ejemplo mediante comunicaciones directas al Ministerio de Comercio- tiende a ser más autoselectiva.

V. Desarrollo funcional del proceso consultivo - El caso de la CFIA

Más que una mera forma de evitar a manifestantes y las críticas de la prensa, la formulación consultiva de políticas es, desde la perspectiva gubernamental, un instrumento para desarrollar políticas más sólidas y adaptadas a las necesidades concretas, junto con un mayor nivel de cooperación entre los responsables de ejecutarlas tras haber sido consultados durante el proceso de formulación. En los últimos años se han dado claros ejemplos de diálogo entre los sectores público y privado en la industria agroalimentaria, un sector con evidentes intereses en la política comercial. Así, la Agencia Canadiense de Inspección de Alimentos (*Canadian Food Inspection Agency - CFIA*), responsable de la salud y seguridad de alimentos, plantas y animales, ha concluido con diversos organismos de otras jurisdicciones más de 1.500 acuerdos relativos a intercambio de información, resultados de pruebas y criterios de evaluación de conformidad que constituyen la infraestructura regulatoria para miles de acuerdos bilaterales y multilaterales de comercialización de alimentos. Aun cuando este régimen se acompaña forzosamente de una sustancial carga regulatoria, no se escatiman esfuerzos por contrarrestar los costos asociados a su observancia con actividades concertadas de promoción de exportaciones y acceso a mercados. En otros términos, los sectores sometidos al régimen regulatorio cuentan con claros incentivos para apoyarlo. Con todo, esta ecuación estaría lejos de cumplirse sin el elaborado sistema vigente de consulta e intercambio de información entre el sector de productos básicos y las organizaciones de producción y transformación.

El sector agroalimentario proporciona así un provechoso ejemplo de desarrollo de políticas: se solicita información de un gran número de actores interesados; se escucha y se da seguimiento a dicha información; se traduce lo anterior en programas y políticas que reflejan los intereses de las partes interesadas; y se realizan claros esfuerzos por lograr un equilibrio entre los costos y beneficios derivados de la política.

VI. Resultados desiguales del proceso de consulta

La formulación de la política comercial canadiense ha entrado en una nueva e intensiva fase de consulta, con resultados dispares. Por un lado, aquellos sectores vinculados al Gobierno o percibidos como parte del *establishment* comercial (sector privado, empresas y especialistas técnicos) afirman haberse beneficiado al contribuir a modelar las posturas de negociación de los Gobiernos. Por otro, los grupos opuestos a las premisas de liberalización comercial como fundamento del crecimiento económico consideran frustrante el proceso de comunicación con los burócratas, ante las necesarias limitaciones de los funcionarios para debatir los méritos de las políticas públicas o la necesidad de un cambio radical de dirección.⁴

En el plano político, el Parlamento ha respondido a la necesidad de un mayor debate por medio de audiencias e informes de la SCFAIT. Este proceso se ve reforzado por la normativa parlamentaria que obliga al Gobierno a responder formalmente a las conclusiones de la comisión, las cuales se ponen luego a disposición del público en general. En 1997, la SCFAIT celebró audiencias públicas sobre el MAI. Al año siguiente, el Ministro de Comercio invitó a la Comisión a "celebrar consultas públicas sobre toda la gama de asuntos relacionados con la agenda de la OMC y de la propuesta del Area de Libre Comercio de las Américas".⁵ El informe de la SCFAIT de junio de 1999 sobre la OMC se basaba en 287 comunicaciones escritas y en el testimonio de más de 400 declarantes recogido durante 30 sesiones públicas. Una conclusión central del informe era el claro apoyo expresado a la organización de consultas regulares con el mayor espectro posible de actores interesados de la sociedad canadiense, en colaboración con todos los departamentos federales relevantes. Tales consultas debían incluir la provisión oportuna y permanente de información al Parlamento y a los ciudadanos durante todas las fases de prenegociación, negociación, ejecución y revisión de los acuerdos internacionales sobre comercio e inversión. Al mismo tiempo, el informe ponía de relieve una sólida adhesión a los principios de libre comercio, junto con un claro reconocimiento de la importancia del comercio para la economía canadiense y del valor del multilateralismo en la apertura de mercados y la solución de conflictos. En marzo de 2001, la SCFAIT inició consultas acerca de la propuesta de un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En lo concerniente a la política económica, el mensaje enviado al Gobierno federal es que, los canadienses están de acuerdo con una línea de políticas orientada hacia la ampliación del acceso asegurado de los bienes y servicios canadienses a los mercados mundiales, pero que la aplicación de las políticas específicas requeridas para alcanzar tales fines debe ser acompañada por un abarcativo y extenso proceso de consultas. En lo esencial, este acuerdo entre los sectores público y privado parece estar funcionando relativamente bien durante sus fases iniciales, si bien han surgido dificultades en relación con los intereses sociales o no económicos afectados por la agenda de la política comercial.

Los intercambios globales de bienes, servicios, información y capitales han generado la necesidad de regular la actividad económica multilateral. Este fenómeno pone a prueba la capacidad regulatoria de los Gobiernos en áreas no económicas antes adecuadamente abordadas en el nivel estatal, tales como la integridad medioambiental, las normas laborales básicas y la protección del patrimonio cultural. Aunque la política comercial en aspectos tradicionales como las tasas arancelarias podían sustentarse en cálculos meramente económicos de valor, aquellas otras consideraciones con amplio

⁴ Para un análisis esclarecedor de los desafíos de las consultas modernas, véase Stairs [2000].

⁵ Citado en el prefacio al informe de la SCFAIT [1999].

contenido social deben a la vez tomar en cuenta valores no económicos. Ello lleva a preguntarse quién está habilitado para representar dichos valores no económicos en un foro público de políticas. Dentro del antiguo paradigma de política comercial, resultaba mucho más sencillo identificar a los actores clave sin necesidad de indagar mucho más allá de los principales intereses empresariales. Sin embargo, las nuevas cuestiones comerciales tocan a sectores bastante más amplios de la sociedad. Los temas de seguridad medioambiental afectan a todos los habitantes del planeta, ¿quién puede afirmar estar actuando como legítimo representante de la integridad medioambiental? Criterios de pericia técnica, credibilidad científica o la aparición de respaldo público se han propuesto como punto de partida; no obstante, queda mucho por hacer para inscribir la legitimidad de los actores no gubernamentales en el marco de las funciones más abarcativas de las democracias, aun en países que, como Canadá, alientan una formulación consultiva de políticas.

Apéndice 1

Organizaciones que promueven las consultas sobre política comercial en Canadá

Comisión Permanente sobre Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade)

- Comisión parlamentaria incluye a miembros de todos los partidos.
- Comprende una Subcomisión de Temario; una Subcomisión de Derechos Humanos y Desarrollo Internacional; y una Subcomisión de Comercio Internacional, Litigios Comerciales e Inversión.
- Contacto: Secretaria de la Comisión: Marie Danielle Vachon
House de Commons, Room 637, Wellington Building, Ottawa, Ontario, K1A 0A6, Canadá.
Tel: 613-996-154; E-mail: fait@parl.gc.ca

Centro Parlamentario (Parliamentary Centre)

- Corporación sin fines de lucro fundada en 1968 y estrechamente asociada al Parlamento.
- Desarrolla múltiples actividades dirigidas a asistir a los Gobiernos a redefinir su papel, mejorar su desempeño y establecer nuevas relaciones con la sociedad civil y los mercados económicos.
- Contacto: Parliamentary Centre, 255 Albert St., Suite 802, Ottawa, Ontario, K1P 6A9, Canadá.
Tel: 613-237-0143; E-mail: parlcent@parl.gc.ca

Centro de Desarrollo de la Política Exterior Canadiense (Canadian Centre for Foreign Policy Development, CCFPD)

- Creado en la primavera de 1996 como mecanismo encaminado a implicar a los sectores no pertenecientes al Gobierno en el proceso de la política exterior.
- Derivación del Instituto Canadiense para la Paz y la Seguridad Internacional, aunque con una función más explícita en la formulación de políticas.
- Página Web: <http://www.cfp-pec.gc.ca/WhatsNew/news-e.htm>

Apéndice 2 ***Consulting with Canadians***

Al 23 de abril de 2001, el Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá buscaba contribuciones sobre los siguientes temas:

- Agenda de la política comercial canadiense
- Paneles de la OMC Canadá / Brasil - Aeronáutica
- Barreras específicas al comercio y a la inversión
- Regulación de alimentos transgénicos
- Acuerdo OCDE sobre Revisión Medioambiental de Créditos a la Exportación con Apoyo Oficial
- Negociación de un acuerdo de libre comercio Canadá - Centroamérica 4
- Consultas sobre negociaciones relativas al comercio de servicios
- Negociaciones sobre servicios de la OMC - Consultas virtuales con exportadores de servicios
- Posibles negociaciones comerciales con Singapur
- Paneles de la OMC Canadá / Brasil - Aeronáutica - Posibles medidas retaliatorias
- Informe sobre prioridades de acceso a mercados - 2001 (CIMAP)
- OMC - Transparencia
- Marco para la evaluación medioambiental de negociaciones comerciales
- Informe de Segunda Revisión Trienal del Acuerdo de la OMC sobre Barreras Técnicas al Comercio
- Acuerdo de libre comercio Canadá - Costa Rica
- Negociaciones en el marco del ALCA y de la OMC

...A través de los siguientes mecanismos:

- Contribuciones por vía electrónica, fax o correo
- Consultas sectoriales
- Comisión Permanente sobre Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (SCFAIT)
- Consultas multi-actores interesados
- Reuniones comerciales en los niveles federal, provincial y territorial
- Grupos Consultivos Especiales sobre Comercio Internacional (SAGITS)

Fuente: Página Web del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, *Consulting with Canadians*,
<http://www.dfait-maeci.gc.ca/ma-nac/consult-e.asp>

Bibliografía

HART, MICHAEL. "Developing a Canadian Strategy for the Negotiation of Standards Issues in Global Trade", (de próxima publicación). Centre for Trade Policy and Law, Occasional Paper.

STAIRS, DENIS. "Foreign Policy Consultations in a Globalizing World: the Case of Canada, the WTO, and the Shenanigans in Seattle", *Policy Matters 1*:8. Institute for Research on Public Policy. Diciembre, 2000.

STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE - SCFAIT. *Canada and the Future of the World Trade Organization - Advancing a Millennium Agenda in the Public Interest: Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade*. Ottawa, Junio, 1999.
<http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/36/2/fait/studies/reports/faitrp01-e.htm>

TOMLIN, BRIAN Y BRUCE DOERN. *Faith and Fear: the Free Trade Story*. Toronto: Stoddard, 1991.

LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL EN CHILE: UNA EVALUACIÓN

Sebastián Sáez *

I. Introducción

El procedimiento de formulación de política comercial en Chile se encuentra en transición. Luego de más de diez años del retorno a la democracia, la sociedad y el Estado en su conjunto se encuentran en un proceso de búsqueda de mecanismos que aseguren y mejoren la participación de los diferentes actores -incluidos los ciudadanos interesados en los asuntos públicos- y la transparencia en la formulación de las políticas públicas en general y de la comercial en particular.

Las políticas comerciales -especialmente las que se trasladan a acuerdos económicos internacionales jurídicamente vinculantes- requieren un importante grado de participación de los actores sociales. Al mismo tiempo, en función de la naturaleza compleja del proceso de formulación de políticas, la participación de estos grupos es limitada respecto del éxito que obtienen en lo referido a las políticas públicas internas. Esto se debe parcialmente al carácter internacional de las discusiones donde los Estados siguen siendo los principales actores pues en última instancia son ellos los que deben asumir la responsabilidad para aplicar las reglas negociadas. Por ello existe un creciente interés de parte de organizaciones no gubernamentales (ONGs) en influir de manera significativa en la toma de decisiones a nivel internacional, dimensión de creciente importancia en la agenda interna de los países de América Latina.

II. Consideraciones preliminares en el caso de Chile

Para entender de que manera tiene lugar la formulación y ejecución de la política comercial en Chile, se debe iniciar el análisis a partir de dos consideraciones. La primera, tiene relación con lo que dispone la propia Constitución Política de Chile en materia de tratados internacionales. La segunda, tiene relación con la manera en que se hizo la política comercial chilena durante el régimen militar (1973-1989) y cómo se debió abordar el tema a partir de 1990 cuando el país retorna a la democracia.

En cuanto a las disposiciones constitucionales pertinentes, a la Constitución de 1980 -siguiendo la tradición constitucional de Chile- asigna al Presidente de la República la responsabilidad de:

"Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en el Artículo 50 N° 1. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretos si el Presidente de la República así lo exigiere (Artículo 32 N° 17)."

En lo concerniente a la promulgación de leyes, el Artículo 62 señala que:

* Economista, ex-Representante Alterno de Chile ante la Organización Mundial de Comercio (OMC), ha sido asesor en materia de negociaciones económicas internacionales del Ministerio de Hacienda y responsable de las negociaciones del ALCA en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Actualmente, se desempeña como consultor privado y es miembro del Consejo Asesor del Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos.

Las leyes pueden tener origen en la Cámara de Diputados o en el Senado, por iniciativa del Presidente de la República o por moción de cualquiera de sus miembros ... Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de presentar los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del Artículo 60.

Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:

Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión.

De lo anterior se deduce que la modificación de los aranceles sólo puede tener lugar por medio de una ley y es exclusivamente el Presidente de la República quien puede tomar la iniciativa para la formación de una ley con ese objetivo.

Por su parte, el Congreso Nacional (compuestos de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado), tiene atribuciones para:

Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado debe ser presentada antes de su ratificación. Un acuerdo deberá ser aprobado mediante el proceso legislativo.

Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley.

En el mismo acuerdo aprobatorio de un tratado, podrá el Congreso autorizar al Presidente de la República a fin de que, durante la vigencia de aquél, dicte las disposiciones con fuerza de ley que estime necesarias para su cabal cumplimiento, siendo en tal caso aplicable lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del Artículo 61 (Artículo 50 N° 1).

En consecuencia, el Congreso no tiene facultades para modificar -una vez que han sido sometidos a su consideración- los tratados negociados por el Presidente. Tanto desde el punto de vista de la tradición política chilena, como de las disposiciones legales básicas, es el Presidente de la República quien lidera los aspectos relacionados con la política comercial chilena y su vínculo con los tratados internacionales.

La segunda consideración a la que hacíamos referencia anteriormente tiene relación con la manera en que durante el Gobierno Militar fue conducida la política económica en general y la comercial en particular. Al no existir un régimen democrático de toma de decisiones, los mecanismos de participación fueron *ad-hoc* e informales.¹ Normalmente, los representantes de las asociaciones empresariales, por medio de reuniones directas con los responsables de la política económica, podían canalizar sus puntos de vista. Cabe recordar que las autoridades económicas de la época iniciaron a mediados de la década de los años setenta un amplio proceso unilateral de apertura económica -interrumpido a comienzos de la década siguiente producto de una severa crisis económica- que se aplicó con prescindencia de lo que ocurría en los foros internacionales, y su concepción filosófica era independiente del pensamiento vigente en esos ámbitos.

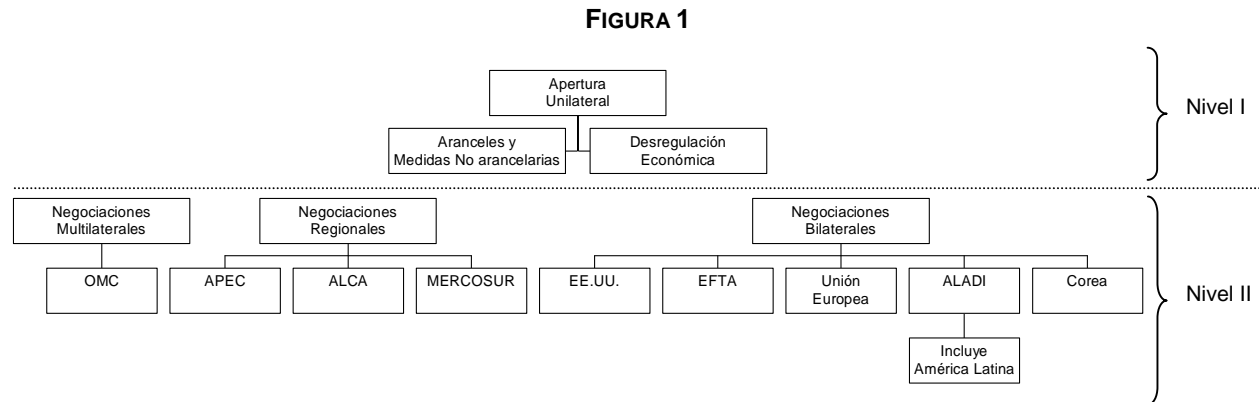
A partir de 1990 y derivado de la recuperación del régimen democrático, y la reinserción de Chile en la comunidad internacional, aquellos que asumieron la autoridad en materia política y comercial reconocieron

¹ Existió un Consejo Económico y Social que estaba integrado por un amplio espectro de instituciones, pero que tenía poca influencia en la formulación de la política económica.

la necesidad de crear mecanismos de consulta y participación más formales que previamente no existían. Ello significó -tanto para el sector público como para el privado- dos desafíos: (a) organización interna; y (b) adquisición del conocimiento técnico sobre las materias que debían abordar para la formulación de propuestas que facilitarían la toma de decisiones.

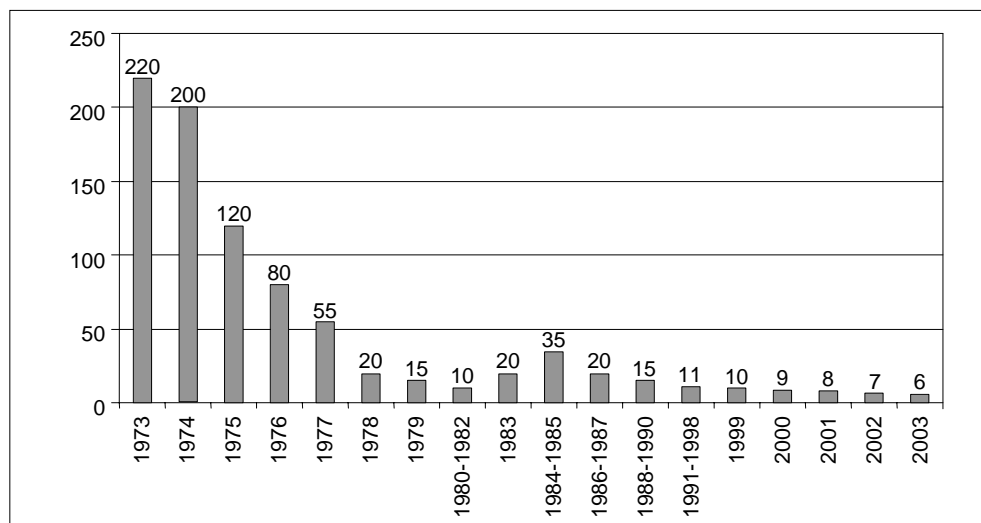
III. Formulación de la política comercial

Como se ha señalado la conducción de la política comercial está a cargo del Poder Ejecutivo. Ello ha significado, a partir de 1990, la combinación de dos niveles para la formulación de la política comercial.



Como indica la Figura 1, *la base de la política comercial chilena es la apertura unilateral*. Ello es reflejo de la "herencia" filosófica de los economistas responsables de la política comercial chilena durante el régimen militar en el sentido de que la apertura comercial y la desregulación económica en general traería beneficios en términos de bienestar al conjunto de la sociedad independientemente de lo que ocurriera en el resto del mundo. Por ello, Chile es considerado un "reformador temprano" que ha inspirado otros procesos de reformas que se beneficiaron a su vez del largo y costoso aprendizaje por el que debió transitar la economía chilena antes de convertirse en un "modelo".

REDUCCIÓN ARANCELARIA EN CHILE: 1973-2003



Fuente: A. Rebolledo, Direcon.

Este modelo se basa en el principio de la "neutralidad" de la política económica, lo que significa que la protección arancelaria se sustenta en un arancel único para el conjunto de importaciones y que los incentivos y políticas económicas se encuentran disponibles para el conjunto de las actividades productivas. Una significativa excepción a este enfoque está representada por las actividades agrícolas tradicionales (trigo, azúcar y aceites). Este concepto se ha erosionado en alguna medida como consecuencia de los acuerdos económicos internacionales que han diferenciado los aranceles, y establecido reglas de origen que otorgan una protección menos transparente, así como por presiones sectoriales para "compensar los efectos de la apertura".

IV. Proceso de consultas

En el plano de la apertura unilateral, de acuerdo con la estructura institucional chilena descrita anteriormente, la iniciativa en estas materias proviene normalmente del Poder Ejecutivo el que, luego de un proceso general de consultas, envía un proyecto de ley al Congreso Nacional el que es negociado y debatido prioritariamente en ese foro y donde los distintos intereses afectados hacen llegar sus puntos de vista y enfoques sobre la materia. Existe, habitualmente, un proceso de negociación paralelo fuera del ámbito del Congreso con los actores relevantes.

Es pertinente recordar dos episodios de rebaja unilateral de aranceles, el primero de los cuales tuvo lugar en 1991. El fundamento del mismo fue corregir una excesiva apreciación del tipo de cambio producto del flujo de capitales que llegaron al país en la primera mitad de la década de los años noventa y estimular una mayor competitividad de la economía nacional. La rebaja fue desde un 15% a un 11% uniforme para el conjunto de las importaciones. El proyecto de iniciativa del Ejecutivo se despachó por el Congreso en una semana.

El segundo episodio (al que volveremos más adelante) tuvo lugar en 1998 y surge como respuesta a la suscripción del Acuerdo de Asociación entre Chile y MERCOSUR. Su fundamento era corregir la desviación de comercio que podría originar este tratado. La propuesta consideraba rebajar los aranceles desde un 11% a un 6% de manera uniforme. En esta ocasión el proceso de aprobación fue más difícil desde el punto de vista político.

Por una parte, el Gobierno, para asegurar su aprobación, debió acompañar la rebaja con una legislación en materia de salvaguardias que permitiera enfrentar un aumento imprevisto de las importaciones que causarían o amenazarían causar daño a la producción interna. Por otra parte, los sectores políticos amortiguaron la rebaja para que ésta tuviera lugar en un período de seis años, comenzando en 1998, y no como quería el Gobierno en un período menor. Asimismo, de parte de los sectores agrícolas se solicitó establecer aranceles diferenciados que dieran acceso con arancel cero a las importaciones de insumos y bienes de capital para el sector y 6% para los bienes finales. Esta última propuesta fue rechazada por el Gobierno amparado en el argumento de que ello distorsionaba la asignación de recursos y abría la puerta a políticas comerciales ineficientes pues otros sectores solicitarían también un tratamiento diferenciado. Finalmente, se alcanzó un acuerdo luego que el gobierno prometió importantes recursos al sector agrícola tradicional para promover su reestructuración.

En consecuencia, en un período de siete años se modificó la economía política de la apertura unilateral; dos episodios de idénticas características se presentaron en distintos escenarios. En el primer caso la iniciativa fue del Ejecutivo y fue despachada en un plazo de una semana y contó con un amplio respaldo.

En el segundo caso, si bien la iniciativa legal fue nuevamente del Ejecutivo, tuvo su origen intelectual en propuestas del sector privado y académicos, pero debió incorporar en mayor medida las demandas de sectores productivos afectados y de sectores políticos que debían concurrir con su voto a la propuesta que

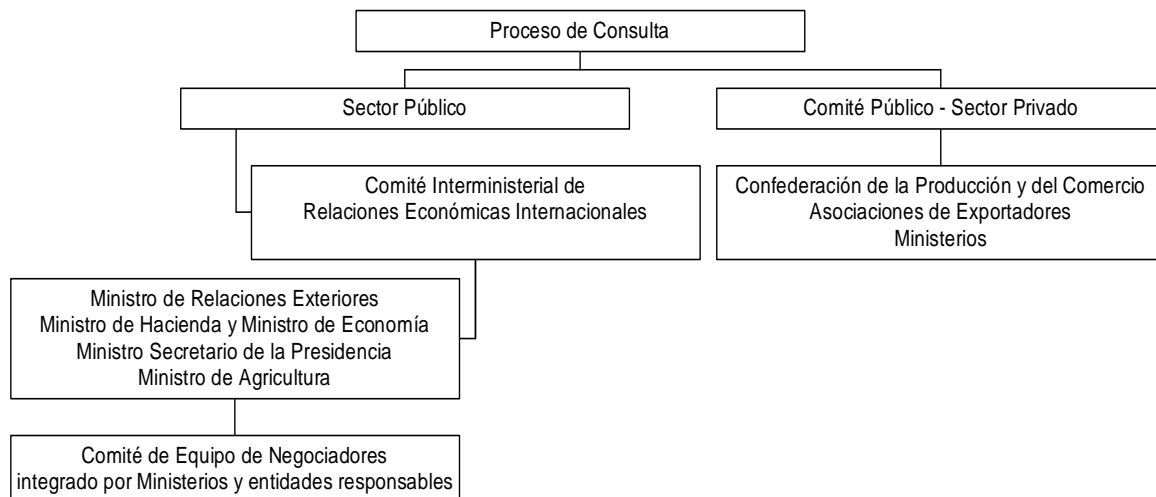
fue finalmente aprobada pero con una votación más apretada. En esta oportunidad el trámite de la ley duró varias semanas. Es importante notar que el segundo episodio estuvo muy marcado por un contexto internacional desfavorable, y una fuerte apreciación del tipo de cambio real. Por una parte, las exportaciones de Chile con destino a Asia habían sido severamente afectadas por la crisis, hubo una fuerte caída de los términos de intercambio, y existía el temor de que podrían ingresar importaciones desde esa región en cantidades significativas.

El segundo nivel de la política comercial se desarrolla activamente a partir de 1990, cuando las autoridades reconocieron que la apertura unilateral no conseguía de manera automática acceso a mercados en el resto del mundo y existía un vivo interés por reinsertarse internacionalmente. Por ello se inicia un activo proceso de participación en distintas iniciativas que han sido resumidas en la Figura 1.

Para poder abordar esta amplia y ambiciosa agenda comercial, el Gobierno estableció tres tipos de Comités de trabajo de manera de incorporar el aporte de distintos agentes afectados o interesados en estas iniciativas (Figura 2).

Es importante señalar que el proceso de consultas que se describe es una iniciativa del Ejecutivo que no emana de un requerimiento legal sino que es respuesta a una necesidad política y técnica para poder enfrentar de manera adecuada los procesos de negociaciones y asegurar el apoyo de un amplio espectro de la sociedad.

FIGURA 2



El Comité Interministerial de Relaciones Económicas Internacionales establecido por medio de un Decreto, es presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores y está integrado por los Ministros de Hacienda, Economía,² Agricultura y el Secretario General de la Presidencia.³ En este Comité se determinan las líneas generales de la política de negociaciones económicas internacionales y se adoptan las decisiones que

² En diciembre de 2001, el Ministro de Economía tenía además a su cargo las carteras de Minería y Energía. Bajo su responsabilidad se encuentra también el Comité de Inversiones Extranjeras y una serie de empresas del Estado. Asimismo, si alguna de las materias relacionadas con las negociaciones es responsabilidad de otro ministerio su titular es invitado a participar en la reunión correspondiente.

³ Encargado de las relaciones político-legislativas entre el Ejecutivo y el Congreso y coordinador del trabajo entre distintos ministerios.

correspondan en las distintas dimensiones relacionadas con éstas. El Secretario de este Comité es el Director General de Relaciones Económicas Internacionales. La Cancillería es la institución responsable de las negociaciones.

Antes de llegar a este mecanismo de coordinación dentro del Ejecutivo, las negociaciones económicas internacionales eran abordadas por distintas agencias, en particular, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Hacienda. A partir de 1994 se consolidó la posición del Ministerio de Relaciones Exteriores como el responsable de las negociaciones, por medio de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, bajo la conducción del Comité Interministerial. Sin embargo, es importante señalar que no todas las decisiones claves se toman en el seno de este Comité. Por ejemplo, la reciente decisión de dar inicio a las negociaciones con Estados Unidos fue adoptada directamente por el Presidente sin pasar por este Comité.⁴

Las instrucciones y decisiones emanadas de las discusiones de este Comité son implementadas por el llamado Comité de Negociadores que está integrado por los responsables designados dentro de los ministerios y distintas entidades públicas que deben participar en las negociaciones. A su vez, dependiendo de cómo estén específicamente organizadas las negociaciones, éstos deberán mantener una relación fluida con el sector privado de manera de asegurar el desarrollo de las mismas. La organización del Comité de Negociadores responde a la estructura temática usual de las negociaciones económicas internacionales.

A nivel del sector público y privado existe el denominado Comité de Participación Público-Privado de negociaciones económicas internacionales que es responsable de informar y discutir junto al sector privado las distintas materias de interés en las negociaciones. Este Comité está presidido por el Ministro de Economía y está integrado por el Ministro de Hacienda, de Relaciones Exteriores, de Agricultura y representantes de otras agencias del gobierno. Los representantes del sector privado incluyen los líderes de la Confederación de la Producción y el Comercio, que integra el conjunto de las actividades económicas del país, y las diversas asociaciones gremiales que representan a los sectores exportadores.

Este no es necesariamente un mecanismo rígido, pues, en el caso de la negociación con Estados Unidos, se han creado instancias paralelas de vinculación con el sector privado y la sociedad civil.

Cabe señalar que a través del tiempo la influencia de distintos sectores se ha ido modificando. En efecto, si se observan las negociaciones de acceso a mercados en los primeros acuerdos suscritos por Chile, las autoridades partieron de definiciones simples y lo más neutras posibles. A partir de las negociaciones con el MERCOSUR y Canadá ello cambia reflejándose en un número significativamente mayor de programas de reducción arancelaria, creación de cuotas arancelarias y reglas de origen más exigentes.⁵

V. Transparencia, acceso a la información y participación

Las deliberaciones a nivel del sector público son comunicadas hacia el sector privado por medio del Comité conjunto y de las distintas instancias de coordinación a nivel micro que surgen a partir del Comité de Negociadores. Aunque, en general, la relación con el sector privado es bastante flexible e informal, en

⁴ Al menos eso es lo que se deduce de las informaciones de prensa. De cualquier modo dado el interés de Chile por llevar adelante estas negociaciones desde hace diez años, no parece relevante que no haya sido este Comité el que haya dado inicio a las negociaciones.

⁵ En el caso de la negociación del MERCOSUR una explicación adicional radica en la importancia del comercio involucrado y el hecho de que muchos productos, especialmente agrícolas, competían con la producción chilena.

ocasiones el sector privado ha señalado que existe falta de información más precisa y técnica acerca de las negociaciones en curso.

Para el público general no es posible conocer con anticipación la agenda, las materias tratadas, ni las decisiones adoptadas, y la prensa puede tener acceso por los canales usuales a ésta, normalmente por medio de conferencias de prensa que describen a grandes rasgos los temas de mayor interés pero no la totalidad de las materias tratadas.

Recientemente se han establecido criterios sobre acceso por parte de cualquier persona a información del sector público. El principio básico es que no se debe negar acceso a la información requerida. El no cumplimiento de este criterio puede ser tratado a través de los tribunales. Existen, sin embargo, diversas excepciones, entre ellas, materias relacionadas con la política exterior.

Como se puede apreciar, en el proceso interno la participación de la sociedad civil privilegia a los sectores económicos directamente involucrados en éste. El mundo académico participa de manera indirecta por medio de estudios sectoriales que son encargados ya sea por el gobierno o por el sector privado interesado en evaluar el impacto de las negociaciones. Sin embargo, no existe de parte de este grupo una amplia discusión y conocimiento de las materias tratadas. Ello se debe, en parte, por no tener acceso a la misma, pero también por considerar este tipo de negociaciones como un instrumento subóptimo para alcanzar las ganancias de la liberalización comercial.⁶ Cabe destacar que en años recientes ha surgido un grupo activo de académicos -de distinta orientación política- que por medio de presentaciones a la prensa procuran influir en el proceso de formulación de políticas.

Han habido iniciativas para incorporar al sector laboral en el análisis y discusión de la política comercial; pero ello ha sido normalmente difícil de llevar a cabo debido a un menor conocimiento relativo de parte de estas instancias del contenido y propósito de las negociaciones económicas internacionales. Asimismo, normalmente la agenda interna, especialmente en cuanto a demandas laborales tradicionales no directamente relacionadas con las negociaciones, domina las preocupaciones del movimiento sindical. En el marco de las negociaciones con Estados Unidos se ha iniciado un nuevo proceso de consultas con los dirigentes sindicales y asimismo, hay contactos entre los dirigentes laborales de Chile y Estados Unidos para tratar el tema.

Por otra parte, no ha existido un tratamiento sistemático y una integración de otros grupos -por ejemplo, los ambientalistas- a las discusiones. En gran medida tampoco tienen un conocimiento acabado de la naturaleza de las negociaciones económicas internacionales lo que atenta en contra de una mayor participación. Asimismo, aunque no reconocido de manera explícita, su oposición general al libre comercio no favorece su inclusión en el proceso de consultas en el contexto de una estrategia comercial que justamente tiene como principal propósito potenciar la inserción comercial y económica de Chile en el mundo.

Recientemente en el contexto de las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos, se ha dado inicio a un proceso de consulta amplio publicitado en los medios de prensa. Mediante este mecanismo se ha recibido un número importante de comentarios acerca de las negociaciones aunque no es muy claro cómo serán incorporados en la práctica en el proceso de negociaciones.⁷ De cualquier manera, esta es una iniciativa reciente que ha sido muy bien valorada por parte de los responsables gubernamentales.

⁶ Por ejemplo, algunos académicos han criticado la suscripción de acuerdos de libre comercio argumentando que la liberalización unilateral debe ser la principal herramienta de trabajo de las autoridades ya que éstos crean ineficiencia en la economía por medio de la desviación de comercio.

⁷ Este proceso está inspirado en los mecanismos que fueron creados en el contexto de las negociaciones del ALCA. Sin embargo, es difícil poder señalar si por medio de éstos se puedan obtener resultados concretos pues existe información oficial de carácter muy general por parte del gobierno sobre estos procesos de negociación.

VI. El papel del Congreso

Es importante analizar la forma en que ha participado el Congreso en la formulación de la política comercial ya que se diferencia a lo que se observa en otras realidades. Como se señaló al inicio, el papel del Congreso se explica por el reconocimiento de una prerrogativa presidencial en la tradición histórica del orden institucional chileno y de lo que señala la Constitución. En los últimos años ello ha empezado a cambiar. En efecto, se percibe una preocupación mayor respecto del contenido de las negociaciones, su impacto y como compensar a los sectores afectados, especialmente, luego de la aprobación del Acta Final de la Ronda Uruguay. Ello ha quedado demostrado, por ejemplo, en la demora y a veces resistencia para aprobar modificaciones a la legislación interna para adecuarla a las obligaciones de la OMC. Ello también se explica por el mayor cuestionamiento por parte de miembros de la OMC de algunas políticas internas, como es el caso de la legislación sobre bebidas alcohólicas, algunos aspectos de conservación de la política pesquera chilena y, más recientemente, los mecanismos de estabilización de precios de algunos productos agrícolas.

Sin embargo, es en el plano bilateral donde se han presentado las mayores dificultades a partir de 1996. En efecto, la oposición al mecanismo de incorporación por la vía administrativa, en el orden legal interno, del Acuerdo de Asociación con el MERCOSUR -como había sido tradicional en el caso de todos los acuerdos comerciales suscritos en el ámbito de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)- fue una primera señal de que las cosas estaban cambiando.

En el orden legal chileno, los llamados "acuerdos marcos" son tratados que contemplan diversos instrumentos internacionales y que al ser aprobados por el Congreso permiten que el Ejecutivo implemente negociaciones sucesivas por medio de Decretos del Ministerio de Relaciones Exteriores. De hecho este fue un elemento específicamente incorporado en la Constitución de 1980. La ALADI es considerada un acuerdo marco y en esa capacidad el Ejecutivo ha negociado diversos instrumentos comerciales que han sido incorporados a la legislación nacional por la vía de Decretos. Esta situación ha ido cambiando recientemente en la medida que la actual Constitución, en los artículos citados anteriormente señala que "las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor *no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de la ley*". Esta disposición mantiene cierto grado de ambigüedad que ha generado un debate respecto de su alcance. En materia de acuerdos en el marco de la ALADI ello se resolvió a favor de la tesis del Poder Ejecutivo con un fallo del Tribunal Constitucional, pero aparentemente no sería claro su alcance en otros tratados.

En ocasión de la negociación de Chile con el MERCOSUR, el Gobierno estuvo de acuerdo en presentar al Congreso aquellos aspectos del acuerdo bilateral negociado que no formaban parte de los acuerdos de la ALADI⁸ y se aprovechó esta circunstancia para someter al Congreso el conjunto de los acuerdos suscritos con el bloque comercial argumentando que éste excedía el ámbito de la ALADI. Esta fue una manera de superar un *impasse* político pero no abordó el problema de fondo. Con posterioridad, algunos miembros del Congreso cuestionaron la forma en que estaba siendo incorporado el acuerdo bilateral suscrito con Perú en el marco de la ALADI. Incluso hubo proposiciones de que debía haber un pronunciamiento del Tribunal Constitucional. Finalmente, el Ejecutivo concurrió a la Cámara de Diputados para explicar las disposiciones negociadas con ese país, pero se mantuvo el criterio de que no debía ser sometido al trámite de una ley ya que era un acuerdo suscrito en el marco de la ALADI.

Indudablemente, el Congreso juega un papel más activo en la aprobación de aquellos acuerdos de mayor sensibilidad a nivel internacional.⁹

⁸ Cláusula Democrática y Protocolo de Integración Física.

⁹ Este fue también el caso en el proceso de aprobación del Acuerdo Minero Argentina-Chile.

En nuestra opinión, la forma en que los tratados negociados como parte de un acuerdo comercial más amplio son incorporados en el derecho interno debe ser perfeccionada en el sentido de ser precisada lo más posible. Se debe buscar un equilibrio mediante el cual, por una parte, el Congreso tenga un conocimiento completo de los aspectos que se encuentran en negociación, y por otra parte, que el Ejecutivo pueda conducir de manera oportuna y ágil negociaciones comerciales sin necesidad de que el resultado quede supeditado a la agenda política nacional.¹⁰ Una fórmula adecuada para abordar este tema es incluir disposiciones precisas en los acuerdos que sean aprobados posteriormente por el Congreso Nacional en las que se consagren las facultades de administración e implementación de las principales materias que abarcan.

Adicionalmente se observa que a pesar de contar con una estructura formal de consultas, el grado, profundidad y nivel de participación no es uniforme en todas las negociaciones en curso. Por ejemplo, con la Unión Europea (UE) o la *European Free Trade Association* (EFTA), si bien existe una estructura pública similar de coordinación, ésta no es idéntica a la empleada en las negociaciones que se llevan a cabo con Estados Unidos. Asimismo, el nivel de consulta con el sector privado es mucho más intenso e informal en el caso del MERCOSUR que en cualquier otro acuerdo como resultado de las constantes dificultades que experimenta el proceso de integración.

A diferencia de lo que se observa en otros países, en Chile no existe una oposición organizada en contra de los acuerdos de libre comercio. En efecto, dentro de la sociedad chilena existe un amplio consenso a favor de la desregulación y de la apertura comercial.

Sin embargo, en ocasiones, especialmente en el caso de los productos agrícolas sensibles (o tradicionales) existe oposición a la apertura en base a la "existencia de distorsiones" en el mercado internacional que se originan en "las políticas de la mayoría de los países, especialmente de los industrializados". Esta oposición ha permitido movilizar a los miembros del Congreso que representan estas zonas agrícolas para buscar mecanismos de apoyo que faciliten el traslado de la producción de esta agricultura sensible a actividades competitivas internacionalmente. Esto fue especialmente importante en el caso del acuerdo Chile-MERCOSUR y en la rebaja arancelaria aprobada posteriormente.

Aquellos actores que mantienen una posición crítica al proceso de apertura y desregulación de la economía, sin embargo, no tienen mayores dificultades de acceso a los medios de comunicación y al sistema político para presentar sus puntos de vista. Ello significa que aquellos sectores -distintos a los mencionados anteriormente- que se sienten amenazados por las posibles implicancias de un acuerdo tengan muy poco espacio de maniobra y pocas perspectivas de influencia en el proceso.

VII. Conclusiones

En Chile existe un proceso formal de consultas en torno de la formulación de la política comercial. En el caso de iniciativas unilaterales de apertura (rebaja de aranceles, desregulación económica) el debate tiene lugar fundamentalmente en el Congreso donde los distintos intereses involucrados procuran influir en las decisiones del Gobierno y del Poder Legislativo.

¹⁰ Por ejemplo, de acuerdo con la opinión de algunos expertos, si un acuerdo comercial incorpora un programa de desgravación y éste de común acuerdo entre las partes es modificado, el Ejecutivo debe someter esta modificación al Congreso. Ello significa un trámite que puede ser largo en la medida que esto no necesariamente es una prioridad legislativa. En consecuencia, de ser correcta esta interpretación, se debería incorporar en las disposiciones del tratado la facultad del Ejecutivo de modificar *cierto tipo de aspectos* por una vía más expedita sin necesidad de seguir los procedimientos legislativos normales.

En el caso de acuerdos económicos internacionales, existe una estructura formal de discusión dentro del sector público y entre el sector público y el resto del país. Sin embargo, el éxito de este sistema no es uniforme habiendo diferencias importantes entre los distintos casos y en su efectividad.

El grado de participación de los distintos sectores sociales varía y depende en muchos casos de su nivel de organización e influencia, así como de la importancia política del acuerdo de que se trate.

Tanto por razones históricas como institucionales el papel del Poder Legislativo es fundamental en la etapa de aprobación de las iniciativas del Ejecutivo, pero no en el desarrollo de las mismas. A pesar de ello, a través del tiempo esta situación se ha ido modificando. En algunos casos han habido importantes discrepancias sobre la materia entre el Poder Ejecutivo y el Congreso. Sin embargo, esto no se ha traducido en un mecanismo más adecuado de trabajo conjunto entre ambos poderes, requiriéndose mayores esfuerzos en ese sentido.

El proceso de consultas diseñado por el Ejecutivo *no surge de un requerimiento legal* sino que responde a una necesidad política y técnica para poder enfrentar, de manera adecuada, las negociaciones y asegurar el posterior apoyo de la sociedad. Este marco se ha diseñado a través del tiempo y ha sufrido diversas modificaciones antes de convertirse en el sistema actual. Sin embargo, desde el punto de vista de participación, transparencia y acceso adecuado a la información, podría mejorarse significativamente y existen esfuerzos por parte del Gobierno en ese sentido. La cuestión sumamente compleja de resolver es: **¿hasta qué punto se podría avanzar en esta materia sin afectar la capacidad de negociación del Poder Ejecutivo y su efectiva participación en los foros internacionales como ocurre en otros países?**

EL PAPEL DEL SECTOR PRIVADO COLOMBIANO EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR

Andrés Langebaek *

I. Introducción

Este documento tiene por objeto exponer la importancia que ha tenido el sector privado en la formulación de la política comercial de Colombia, con especial énfasis en la década de los años noventa. El análisis hace énfasis en el proceso que se adelanta actualmente y examina algunas de las transformaciones que están introduciendo los actores involucrados -sector privado y autoridades- con miras a las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Cinco secciones conforman este documento además de esta introducción. La segunda analiza los mecanismos formales para la coordinación de políticas de comercio contemplados por ley. La tercera responde a una pregunta concreta: ¿quién se ha encargado de fijar la agenda de la política colombiana de comercio exterior a lo largo de la última década?

La cuarta identifica los grupos convocados a las reuniones de discusión y concertación. La quinta se ocupa de los aspectos más concretos del *modus operandi* del proceso de consulta. La sexta y última sección se concentra en las conclusiones, entre las que se destaca la ausencia de grupos provenientes del sector privado en el proceso de formulación de políticas de comercio, con la excepción de los empresarios y los gremios empresariales. Por esta razón, cuando a lo largo de este documento se utiliza la expresión "sector privado", ésta aparece invariablemente entre comillas, para indicar que se refiere a un segmento particular de la comunidad empresarial.

Por considerarlo de interés, se anexa un documento que describe los mecanismos de participación de trabajadores y empresarios en la formulación de políticas al interior de la Comunidad Andina.

II. Marco institucional

Esta sección presenta los aspectos formales que tienen que ver con la formulación de políticas de comercio exterior en Colombia y que han sido incorporados en la ley. Como se verá más adelante, los mecanismos informales han tenido una mayor repercusión que los mecanismos formales, los que muestran una tendencia hacia la obsolescencia.

La ley 7 de 1991 y el decreto reglamentario 2350 de 1991 definen el marco institucional que rige la formulación de políticas de comercio exterior. Estas normas establecen que el sector de comercio exterior estará integrado por el conjunto de organismos de carácter público que participen en el diseño y ejecución de la política de comercio y por las instituciones de carácter privado que desarrollan actividades de comercio exterior o relacionadas con éste. El sector de comercio exterior está integrado, entonces, por un subsector oficial, uno mixto y uno empresarial.

* Vicepresidente Económico de la Asociación Bancaria de Colombia.

Aunque es imposible mencionar a cada una de las personas que contribuyeron al desarrollo de este documento, el autor agradece particularmente la colaboración prestada por los ex viceministros de comercio exterior Magdalena Pardo y Mauricio Reina.

Al subsector oficial pertenecen los organismos públicos que ejercen funciones en el campo del comercio exterior: entre éstos se destacan el Consejo Superior de Comercio Exterior y el Ministerio de Comercio Exterior.¹ El subsector mixto está conformado por una Comisión Mixta de Comercio Exterior y por comités asesores nacionales y regionales. El subsector empresarial, por último, está integrado por personas naturales y jurídicas, de carácter privado, que realizan operaciones de comercio exterior o prestan servicios relacionados.

Vale la pena señalar que, desde el punto de vista formal, el reconocimiento que se le da al sector empresarial en la fijación de políticas de comercio exterior lo sitúa por encima de cualquier otro sector.

A continuación se hace una breve descripción de las instancias que conforman los dos primeros subsectores:

Subsector oficial

El Consejo Superior de Comercio Exterior es el órgano asesor del gobierno nacional en todos aquellos aspectos que se relacionan con el comercio exterior del país. Está integrado por funcionarios de alto nivel² y dos asesores de dedicación exclusiva que elaboran los documentos base para las deliberaciones del Congreso.

El Consejo Superior de Comercio Exterior, entre otras funciones, recomienda la política de comercio exterior que el gobierno debe seguir; presta asesoría frente a las decisiones que se deben adoptar en el seno de los organismos internacionales; emite concepto sobre la celebración de tratados o convenios internacionales de comercio y recomienda al gobierno nacional la participación del país en los mismos.

El Ministerio de Comercio Exterior formula y aplica las políticas, los planes y programas que adoptan el Gobierno y el Consejo Superior de Comercio Exterior. Para adelantar su labor, el Ministerio cuenta con comités técnicos, comités sectoriales y comités asesores. Entre los comités técnicos se destacan el Comité de Asuntos Aduaneros Arancelarios y de Comercio Exterior y el Comité de Prácticas Comerciales. Estos comités se reúnen cotidianamente y están integrados por funcionarios de las entidades gubernamentales competentes en las materias.

Subsector mixto

La Comisión Mixta de Comercio Exterior está integrada por el Consejo Superior de Comercio Exterior y por representantes del "sector privado" que el Consejo designa. La Comisión es, supuestamente, el foro de coordinación y enlace entre el "sector privado" y el Gobierno para el intercambio de ideas, información y elaboración de propuestas sobre estrategias de comercio exterior, y cumple con hacer el seguimiento de la ejecución de la política comercial del país.

Aunque la Comisión debe reunirse por ley al menos cuatro veces al año, en la práctica puede pasar mucho tiempo sin que lo haga (se ha convertido, en consecuencia, en una instancia puramente protocolar). Este fenómeno tiene una explicación: la participación cotidiana de los gremios en los espacios de discusión -característica del proceso que se detalla más adelante- hace que los representantes del sector empresarial

¹ Además se incluyen los organismos de la rama ejecutiva del poder público y las dependencias de los ministerios, establecimientos públicos, departamentos administrativos y superintendencias que en algún momento desarrollan funciones relacionadas con la ejecución de políticas de comercio exterior.

² El Presidente de la República preside el Consejo. De él forman parte, además, el ministro de Desarrollo Económico, el ministro de Comercio Exterior, el ministro de Relaciones Exteriores, el ministro de Hacienda y Crédito Público, el ministro de Agricultura, el ministro de Minas y Energía, el jefe del Departamento Nacional de Planeación, el gerente general del Banco de la República, el presidente del Banco de Comercio Exterior de Colombia y el director de la Dirección de Impuestos y Aduanas.

lleguen a las reuniones de la Comisión, por lo general, con un conocimiento muy detallado de los avances de la negociación. De cualquier manera, esta Comisión se concibe como una instancia en la cual se puede lograr el aval del "sector privado" y la legitimación de las decisiones del Gobierno.

Además de la Comisión Mixta, la ley estipula la existencia de comités asesores nacionales y regionales para tratar los temas relacionados con el desarrollo de las exportaciones, el transporte y la agilización de trámites. Puesto que la tarea de estos comités no tiene relación con las negociaciones internacionales, no serán objeto de estudio en este documento.

III. ¿Quién fija la agenda?

La iniciativa del proceso de apertura, de los tratados de integración comercial y de complementación económica ha partido, en prácticamente la totalidad de los casos, del Gobierno -al más alto nivel- y de las instancias técnicas. Los episodios en los cuales el sector privado colombiano comienza a tener una constructiva participación son incipientes.

De acuerdo a la opinión casi unánime de ex-funcionarios del Ministerio de Comercio Exterior sobre la actitud del "sector privado" en los años noventa, los sectores empresariales involucrados en las negociaciones tendieron a sobredimensionar los peligros y los efectos negativos de las políticas de liberación del comercio. Por lo que los acuerdos avanzaron a pesar de la oposición dogmática del "sector privado". El haber involucrado a estos sectores en la discusión de la agenda en su forma más amplia, esto es, en el delineamiento de las grandes políticas -reducir aranceles o no, integrarse o no-, habría arrojado unos resultados no muy positivos desde el punto de vista de los tiempos de negociación y sus alcances.

Aunque el señalamiento de cuáles deben ser los procesos de liberación comercial -las grandes decisiones- siempre ha sido una iniciativa gubernamental al más alto nivel, la conducción de esa política ha dependido enormemente de la capacidad del Ministro de Comercio Exterior y de la tecnocracia que lo acompaña. El alcance de las negociaciones con el Grupo de los Tres (G-3) y con el MERCOSUR, por ejemplo, fue determinado por las decisiones estratégicas tomadas por los funcionarios del Ministerio.

La primera experiencia colombiana en materia de integración comercial se emprendió en los primeros años de la década de los años noventa, con la firma de un tratado de libre comercio en el marco del Pacto Andino. La iniciativa partió de los Presidentes Carlos Andrés Pérez, de Venezuela y César Gaviria, de Colombia. Pocas políticas de comercio exterior en la historia del país se han adoptado en forma tan autónoma por parte de un gobierno: el "sector privado", frente a unos hechos cumplidos, apenas si pudo reaccionar.

El G-3 arrancó en el año 1990, como resultado de una reunión entre los Presidentes Carlos Andrés Pérez, César Gaviria y Carlos Salinas de Gortari, quienes lo concibieron inicialmente como un mecanismo regional de coordinación. Con ese fin, se establecieron grupos de trabajo para tratar diversos temas como comercio, transporte, cultura y energía. Algunos miembros del Gobierno colombiano observaban la decisión de los presidentes como una iniciativa política difusa. Durante cerca de dos años, las negociaciones marcharon a un ritmo lento y errático; sus logros fueron mínimos. Todo cambió radicalmente cuando, una vez finalizada la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México renovó su grupo de negociadores y propuso un cambio en la agenda: la propuesta consistía en pasar de un simple acuerdo de liberación comercial a uno de complementación económica que incluiría la liberación de servicios, normas de propiedad intelectual, compras estatales, etc. La propuesta fue aceptada por el Ministro del momento y, como es natural, tuvo consecuencias importantes en la agenda negociada.

Uno de los lineamientos estratégicos de la tecnocracia en el desarrollo de las políticas de comercio ha consistido en mejorar los acuerdos existentes para luego abrir nuevos espacios de comercio. Así, después

de perfeccionar el arancel externo común al interior del Pacto Andino, y de firmar los tratados G-3 y de libre comercio con Chile, la apertura de nuevos mercados llevó a los negociadores colombianos a buscar nuevos horizontes de integración con el MERCOSUR.

La nueva ronda de negociaciones en el ALCA ha puesto de manifiesto la llegada de ciertos cambios en la participación del sector privado. Algunos gremios empiezan a pronunciarse sobre la definición de líneas estratégicas de negociación: la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), por ejemplo, sugirió que el país debería buscar un equilibrio entre los bloques que se perfilan en la negociación -uno conformado por los países pertenecientes al TLCAN y el otro por los países del MERCOSUR-, con alguna prelación sobre las propuestas provenientes de los países del norte.

El cambio de actitud del "sector privado" se asocia a la madurez que ha venido adquiriendo la opinión pública como resultado de las experiencias positivas de los procesos de integración emprendidos en la década de los años noventa, así como al mayor profesionalismo que han demostrado los gremios tradicionales en materia de comercio exterior.

IV. Grupos involucrados en el proceso de consulta

Sectores empresariales

Como se comentó en la introducción, la participación del "sector privado" en la formulación de políticas de comercio exterior se restringe, prácticamente, al sector empresarial. Los gremios convocados a las negociaciones tienen dos características principales: (i) son los gremios más grandes en el debate nacional y (ii) representan a los sectores transables a los que afecta la negociación. Aparte de los gremios, las convocatorias se extienden a empresas importantes por su tamaño, trayectoria o participación en el comercio exterior. La lista de convocados suele incluir cerca de 200 gremios y empresas.

La participación de los gremios económicos -en particular la de aquellos relacionados con la industria- en las decisiones de comercio exterior en el país tiene una larga historia. Su vinculación se inició a través del Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX), entidad técnica creada hacia fines de la década de los años sesenta y adscrita por muchos años al Ministerio de Desarrollo. Por mucho tiempo, el INCOMEX fue responsable de gestionar las compras al exterior bajo el modelo de sustitución de importaciones. El INCOMEX acostumbraba tener un gran acercamiento con el sector real: recibía las solicitudes de importación y administraba los presupuestos globales de divisas fijados por las autoridades monetarias y cambiarias. El INCOMEX tuvo una importante autoridad discrecional para aceptar o rechazar solicitudes para importaciones.

Otro aspecto que incide en la participación de los gremios tiene que ver con la tradición de negociación en el Grupo Andino durante las décadas de los años setenta y ochenta: gremios y funcionarios del gobierno participaban conjuntamente en las mesas de negociación.

Uno de los ex-funcionarios entrevistados mencionó que entre los países latinoamericanos, en términos generales, los gremios industriales y agropecuarios colombianos son comparativamente más fuertes. Esto lo corrobora la dedicación exclusiva que suelen tener los presidentes de estos gremios y la relativa sofisticación de sus estructuras burocráticas. Si bien la crisis económica de la segunda mitad de la década de los años noventa debilitó el papel de algunos gremios, la participación directa de los empresarios individuales ha ido en aumento.

Como es natural, la vulnerabilidad de los sectores empresariales a las políticas de comercio exterior varía, y por lo tanto varía también su papel en las negociaciones. Para los exportadores, la expectativa es de mejoría;

en cambio, la de los productores volcados hacia el mercado doméstico es la contraria. La participación de éstos, en consecuencia, ha sido más activa que la de los primeros.

Como se comentó anteriormente, hasta hace poco tiempo ningún estamento empresarial tenía una visión global de las negociaciones. El aporte de gremios y empresarios se limitaba a la visión que éstos tenían de sus productos (posiciones del arancel). Este hecho ha empezado a cambiar y tiene que ver con los espacios que se abrieron para este segmento de la sociedad civil en las negociaciones del ALCA y en el ámbito de la Comunidad Andina.³ Los foros empresariales que anteceden las reuniones de Ministros de Comercio Exterior en estos dos espacios de negociación han obligado a los gremios colombianos a conocer en profundidad otros temas de la negociación. En un esfuerzo para corregir las debilidades de aquellos gremios que no tienen la capacidad de adquirir un conocimiento detallado de todos los temas bajo negociación, en 2000 se creó el Comité Intergremial de Comercio Exterior (CICEX). Esta es una instancia de carácter técnico a la cual puede pertenecer cualquier gremio económico interesado en participar en las negociaciones.

Al CICEX pertenecen actualmente cerca de cuarenta gremios: los gremios tradicionales en Colombia, excepto la ANDI, más algunos nuevos tales como Confecámaras, la Cámara de Comercio de Bogotá, la Cámara Colombo-Americana, y otras veinte organizaciones del sector de servicios que representan los intereses de hospitales, hoteles, agencias de viaje, universidades, transporte y otros (la vinculación no tiene ningún costo). Es importante destacar la labor que ha desarrollado el Comité en el sentido de involucrar en sus mesas de trabajo a gremios y sectores que hasta ahora habían permanecido al margen de las negociaciones.

El CICEX está organizado por mesas, dependiendo de los temas a tratar. Cada una de éstas es orientada por un coordinador, generalmente el representante de un gremio. La dinámica de cada mesa depende del estado de las negociaciones en el ALCA, pero una vez por semana se reúnen los presidentes de las mesas para comentar los resultados de cada uno de sus temas. El soporte técnico del CICEX lo aportan grupos de estudiantes universitarios en áreas de economía, derecho y relaciones internacionales. Estos grupos acopian legislación y hacen un seguimiento del estado de las negociaciones en otras regiones del mundo. El organismo ha contratado asesores especializados en temas sofisticados y desconocidos.

Otro aspecto de interés en cuanto a la participación del sector empresarial tiene que ver con el balance de la participación de gremios y empresas. Según la experiencia del Ministerio de Comercio Exterior, la presencia de los empresarios suele darle más dinámica y agilidad a las negociaciones, mientras que los aportes de los gremios tienden a ser más conservadores. A pesar de que el trabajo con los empresarios podría generar resultados visibles en un plazo más corto, el Ministerio ha tratado de fomentar en las convocatorias un balance equilibrado entre gremios y empresarios. Este empeño obedece al temor de que la opinión de los empresarios activos en las negociaciones, que suelen ser empresarios grandes, pueda ir en detrimento de los intereses de productores o agentes más pequeños. Al canalizar la información a través de los gremios, se obtienen en principio propuestas sobre las que ya hay consenso. Y éste, como es natural, supone el mínimo perjuicio o riesgo para el integrante más vulnerable, aún a costa de importantes beneficios para algunos de los afiliados.

De cualquier forma, es claro que los empresarios más importantes pueden saltarse las posiciones de los gremios o las instancias técnicas de negociación. En estos casos, sus peticiones se transmiten directamente al ministro o al viceministro a cargo.

Es importante mencionar que prácticamente la totalidad de las reuniones de discusión y análisis del gobierno con el "sector privado" ocurren en Bogotá. Es decir, que la participación de empresarios pequeños y medianos

³ El anexo de este documento presenta las instancias de participación de los empresarios y trabajadores en la Comunidad Andina.

en las discusiones puede representarles ciertos costos. Cuando la participación regional en las discusiones es importante, y su desplazamiento a la capital se complica, sólo queda la posibilidad de que el gremio, si existe, realice las gestiones de representación pertinentes.

Sectores no empresariales e iniciativas recientes

El protagonismo de otros sectores diferentes al empresarial (sindicatos, asociaciones de consumidores, ONGs) ha sido prácticamente nulo. Es importante señalar que el seguimiento de los temas exige una participación constante en las negociaciones y un cierto nivel de conocimiento al que no pueden acceder muchos grupos de la población.

En el ámbito de la Comunidad Andina se ha observado alguna participación sindical. Como se detalla en el Anexo, la Decisión 441 de la Comunidad Andina creó en 1998 un Consejo Consultivo Laboral con voz y asiento propios en las instancias más altas en el ámbito andino. Las reuniones de este Consejo han sido financiadas por el Consejo Económico y Social de España. Si bien se observa una mayor profundidad de los temas analizados en estas instancias, todavía se limitan a tratar aspectos muy generales del proceso de integración.

Una de las iniciativas que podría darle un giro definitivo a los mecanismos de participación de la sociedad en las negociaciones del ALCA tiene que ver con la reciente convocatoria del Ministerio de Comercio Exterior a las principales universidades del país. Esta se hizo con el objeto de conformar equipos de negociación tripartitos que, además de los sectores tradicionales -empresarial y gobierno-, involucraran al sector académico. La idea de que este último grupo participe es la de fortalecer el sustento técnico de las investigaciones que adelanta el sector público y el propio "sector privado" para la toma de decisiones. La ventaja de incorporar a las universidades es doble: además de colaborar en la definición de los temas estratégicos de la negociación, pueden servir de mediadores entre el gobierno y los agentes privados cuando haya inconsistencias en la información o diferencias de criterio.⁴

Para finalizar esta sección, es necesario llamar la atención sobre la total ausencia de dos grupos de actores en cualquier negociación de política de comercio exterior: el Congreso de la República y las ONGs. Si bien al Congreso le corresponde ratificar los tratados de libre comercio de Colombia con otras regiones y países, su intervención se ha limitado a este aspecto puntual. Algunos de los entrevistados en el desarrollo de este documento aludieron al enorme capital político que las discusiones de comercio exterior podrían representar para los congresistas. En relación con las ONGs, vale la pena mencionar que ni las que tienen un espacio de acción restringido al país, ni las ONGs internacionales, han tenido parte activa en las negociaciones. Estas organizaciones tampoco se han pronunciado ante la opinión pública para denunciar, reclamar participación o solicitar que las negociaciones se orienten en un sentido o en otro.

V. Procedimientos y mecanismos de consulta

Aun cuando en la actualidad el Ministerio de Comercio no convoca de manera explícita a otros agentes diferentes a los empresarios -no ha ubicado a los grupos potenciales interesados en vincularse a las negociaciones-, cualquier persona o institución que se acerque o escriba al organismo -no importa cuál sea el medio que utilice-, manifestando su intención de participar en las reuniones de la negociación, es incluida

⁴ Las universidades participan bajo ciertas condiciones: deben elegir un tema particular, destinarle un investigador a tiempo completo para analizarlo y comprometerse a hacerle seguimiento por un período determinado. Se espera que los talleres puedan ser organizados involucrando a negociadores y académicos para comparar las negociaciones en las que el país participa con las que se desarrollan en otras partes del mundo.

en una base de datos y recibe la información y las citaciones a las reuniones. Esto ocurre porque cuando un sector no ha sido tomado en cuenta para la toma de decisiones sobre temas muy importantes, responde ejerciendo presión, a través de declaraciones de prensa.

En todas las negociaciones adelantadas desde principios de los años noventa, con la excepción de la creación del área de libre comercio al interior de los países de la Comunidad Andina, el Ministerio despliega un intenso operativo de reuniones con el sector empresarial.

Una vez que empieza una negociación, se convoca a los gremios y empresas a reuniones generales para explicarles el propósito y los temas estratégicos de la negociación. Como ya se comentó, este mecanismo no está formalmente reglamentado, pero en los últimos diez años de negociaciones siempre se ha recurrido a él.

Una vez convocados gremios y empresas, los primeros inician un proceso de consulta entre sus afiliados y son llamados nuevamente a reuniones técnicas en las que se estudian los detalles de la negociación.⁵ Como fue mencionado con anterioridad, este no es un mecanismo formal regulado pero que ha sido utilizado durante los últimos diez años de negociaciones.

El sector empresarial se involucra en el desarrollo mismo de las negociaciones haciendo uso de un mecanismo informal conocido como "el cuarto de al lado". A través de este mecanismo, los empresarios y representantes de los gremios acuden con las comitivas oficiales a las negociaciones y esperan la salida del funcionario público para atender sus consultas. Al final de cada día, el equipo técnico del gobierno se reúne con los representantes del sector empresarial para mantenerlos al tanto. A la vuelta le presentan de nuevo al "sector privado" los resultados.

El Ministerio de Comercio Exterior estudia la posibilidad de jugar un papel más decidido en la promoción de la participación de los agentes del "sector privado" en la negociación del ALCA. Ha pensado en hacer convocatorias públicas y en publicar avisos de prensa.

El material de trabajo que se entrega en las discusiones con el "sector privado" casi siempre es el mismo que manejan los negociadores. Estos documentos de carácter oficial no se distribuyen en forma masiva, pero sí suelen ser divulgados ante una solicitud. Las razones argüidas para mantener esta reserva son las siguientes: se teme que la contraparte pueda llegar a conocer los documentos y que la posición negociadora del país se debilite; los documentos no tienen un carácter definitivo y por ello su difusión indiscriminada podría generar falsas expectativas en la opinión pública; por último, se presume que la comprensión de los textos no es fácil para el ciudadano común.

Cabe destacar, en lo que se refiere al papel de los funcionarios, los gremios consideran que éstos se encuentran bien preparados y que se mantienen apartados de las preferencias de ciertos gremios.

VI. Conclusiones

La participación casi exclusiva del sector empresarial en la discusión de políticas de comercio exterior en Colombia es un fenómeno muy marcado. ¿Cómo explicarlo? Este documento encuentra al menos cuatro razones:

⁵ Desde el punto de vista técnico, las reuniones analizan el impacto de las medidas sobre la cadena productiva. Debido a que el arancel a las materias primas afecta la competitividad de toda la cadena productiva, en estas reuniones se revisa el efecto de las diferentes medidas en todos los agentes del sector potencialmente afectados. Estas reuniones técnicas se han concentrado en el análisis del impacto de las diferentes estructuras del arancel sobre las cadenas.

- (i) durante los años en que se implantó el modelo de sustitución de importaciones, los gremios y los empresarios diseñaron mecanismos de intervención relativamente sofisticados en la toma de decisiones de comercio exterior;
- (ii) los temas de discusión en las políticas de comercio exterior han estado fuertemente vinculados a la desgravación arancelaria, lo que tampoco ha favorecido la iniciativa del sector privado en aspectos novedosos o de mayor alcance (así, los actores del sector suelen ser aquellos que se ven directamente afectados por las políticas adoptadas);
- (iii) el seguimiento de las negociaciones de comercio exterior exige una experiencia y una disponibilidad de tiempo: las empresas y los gremios, frente a otros estamentos de la sociedad, tienen en este sentido una ventaja; y
- (iv) las convocatorias por parte del Ministerio para discutir masivamente los temas son el resultado de una política y meta recientes.

Por lo menos durante la primera mitad de la década de los años noventa, el sector público se independizó del "sector privado" en la formulación de políticas. Esto se debió a la férrea oposición a adelantar cualquier tipo de negociación que implicara disminuir la protección a la economía. Con el tiempo, a medida que los beneficios de estas políticas se han podido percibir, ha sido posible una mayor participación del sector privado. Sin embargo, aún hoy, se considera indispensable que el Estado mantenga una estrategia y que en función de ésta dosifique y filtre las exigencias del sector privado, o de lo contrario la política de integración podría correr el riesgo de estancarse.

Los procedimientos y mecanismos de aproximación de las autoridades con el "sector privado" se han adecuado, en términos generales, a la participación que hasta ahora éste ha tenido en el proceso. Sin embargo, una convocatoria más amplia exige perfeccionar los mecanismos de divulgación de la información y ajustar la estructura de las instancias de decisión para incorporar a esos actores. Existe el reto de cómo financiar la participación de los sectores económicamente débiles -sindicatos, ligas de consumidores, asociaciones sin fines de lucro, etc.- en la discusión y comprensión de temas de comercio exterior que día a día se hacen más complejos.

Anexo

Participación de empresarios y trabajadores en las decisiones de la Comunidad Andina

Además de las instancias locales, empresarios y trabajadores tienen la posibilidad de participar en los procesos de integración a través de instancias creadas en el seno de la Comunidad Andina. Para el efecto, las Decisiones 441 y 442 de 1998 crearon el Consejo Consultivo Empresarial Andino y el Consejo Consultivo Laboral Andino. Estos dos Consejos son instituciones consultivas del Sistema Andino de Integración.

El Consejo Laboral está conformado por delegados que las organizaciones representativas del sector laboral de cada uno de los países miembros eligen directamente. El Consejo Empresarial, por su parte, está integrado por cuatro delegados elegidos entre los directivos de las organizaciones empresariales representativas de cada uno de los países. Los Consejos Consultivos pueden emitir declaraciones -participan con derecho a voz- ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General de la Comunidad Andina sobre los programas o actividades del proceso de integración subregional.

Es importante mencionar que la Decisión 464 de mayo de 1999 facultó a los Consejos Consultivos a asistir *por iniciativa propia* a las reuniones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión de la Comunidad Andina, así como a las reuniones de expertos gubernamentales o grupos de trabajo vinculados con el proceso andino de integración. Cuando esta disposición no existía, los Consejos asistían a estas reuniones por invitación. No obstante, la mayor participación de los Consejos Laboral y Empresarial en la toma de decisiones, ésta sigue siendo muy precaria.

El Consejo Económico y Social (CES) de España colabora desde hace varios años con la Secretaría General de la Comunidad Andina en el patrocinio y fomento del diálogo social entre empresarios y trabajadores. Así, en 1997 y 1998, con la colaboración de la Comisión Europea, el AECI y la Secretaría General de la Comunidad Andina auspiciaron la celebración de dos encuentros sobre "Diálogo social en la Unión Europea y los Países Andinos" y "Diálogo social en la Comunidad Andina". En junio de 1998, el CES y la Comunidad Andina firmaron un convenio de colaboración del que resultó la financiación de la asistencia de empresarios y trabajadores a las reuniones de los Consejos Andinos (en forma conjunta o separada).

Estos Comités se han encargado de orientar el diálogo sobre los problemas de índole económica, comercial y social que entraña la integración regional andina. Las declaraciones derivadas de estas reuniones reafirman el compromiso de profundizar y perfeccionar el proceso andino de integración, el libre tránsito de personas en la región y la libertad de establecimiento y trabajo de los ciudadanos en el espacio comunitario, entre otros temas. Sobre este aspecto opina Fernando Martínez Rodríguez, funcionario del CES: "se han debatido cada vez con mayor detalle y profundidad los principales asuntos que conciernen a la Sociedad Andina en su proceso de integración".

El Consejo Laboral se ha reunido en tres ocasiones y el Consejo Empresarial en cuatro. Adicionalmente los dos consejos han sesionado en forma conjunta tres veces.

EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL EN ESTADOS UNIDOS

Jon E. Huenemann *

I. Introducción

La Constitución de Estados Unidos designa al Congreso y al Presidente como las dos únicas instancias con autoridad y responsabilidad para formular y ejecutar la política comercial y para negociar acuerdos. No obstante, el proceso de formulación de la política comercial en Estados Unidos es más complejo. De hecho, en un gran número de niveles este proceso refleja lo difuso del poder inherente a las instituciones, dentro y fuera del gobierno, que imprimen gran dimensión a la democracia estadounidense. Si bien hay quienes opinan que la formulación de la política comercial es dominada por un grupo muy reducido de intereses, este proceso da cabida a la participación de una amplia gama de intereses.

A continuación se ofrece una descripción del proceso de formulación de la política comercial en Estados Unidos, estructurada de acuerdo con las directrices dadas a los autores de esta serie de documentos para las instituciones que apoyan el presente proyecto.

II. Procedimientos de consulta sobre temas de la política comercial de Estados Unidos

Tres grandes esferas, o elementos institucionales, conforman el proceso formal de formulación de la política comercial, a saber, el proceso consultivo del Ejecutivo, el proceso consultivo del Legislativo y el sistema de comités asesores oficiales. Estas tres esferas interactúan en diversos grados dentro del sistema oficial de formulación de políticas. Tan importante como el nivel oficial -o incluso más, en determinadas circunstancias- puede ser el proceso informal de flujo de información en torno a los elementos formales del sistema.

El *proceso del Poder Ejecutivo* halla su expresión en la legislación estadounidense. Sin entrar a detallar las múltiples disposiciones que contribuyen a determinar su estructura, la ejecución práctica del proceso de formulación abarca una extensa variedad de instituciones de carácter federal (por ejemplo, más de 18 agencias federales). Según la legislación, la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (*US Trade Representative* - USTR), adscrita a la Oficina Ejecutiva del Presidente de la Nación, coordina la formulación de las políticas de comercio y de inversión extranjera directa y actúa como jefe negociador en temas de comercio e inversión. Con todo, el desarrollo de la política en estos ámbitos se hace mediante un proceso deliberativo plural que incluye a las siguientes instituciones: los Departamentos de Estado, Defensa, Tesoro, Agricultura, Energía, Comercio, Trabajo, Interior, Salud y Seguridad Social, Justicia, Transporte, la Agencia de Protección Medioambiental, la Agencia Central de Inteligencia, la Administración de Pequeñas Empresas, los Consejos Nacionales de Seguridad y de Economía, la Oficina del Vicepresidente, la Oficina de Gestión y Presupuesto, el Consejo de Asesores Económicos y el Consejo de Calidad Medioambiental. Por otra parte, cada vez es más frecuente consultar a organismos externos a la Administración, como la Comisión

* Vicepresidente y líder del Grupo de Comercio y Tributación de FH/GPC, una compañía de *Fleishman Hillard International Communications*. El autor tiene más de 20 años de experiencia en formulación de política comercial en Estados Unidos, incluyendo más de quince años de trabajo en la Oficina Ejecutiva del Presidente y en la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, donde llegó a desempeñarse como Representante Comercial Adjunto y fue miembro del Alto Servicio Ejecutivo. Anteriormente había pasado dos años en el Departamento del Tesoro sobre política comercial y casi un año en la oficina del Senador de Estados Unidos, Bill Bradley, trabajando en temas de comercio. Colaboró durante casi dos años con un proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y durante casi un año con el *Center for Strategic and International Studies*, investigando cuestiones de política exterior.

Federal de Comunicaciones, mientras que otras instituciones independientes, como la Comisión de Comercio Internacional, ejercen desde hace tiempo funciones de asesoría.

Si bien la función e importancia de cada uno de estos organismos varía puntualmente, según el asunto específico a tratar, todos ellos participan en el proceso. Cabría afirmar que, además del USTR, están especialmente implicados en la labor cotidiana: los Departamentos de Estado, Tesoro, Comercio, Agricultura y Trabajo, la Agencia de Protección Medioambiental, y los Consejos Nacionales de Seguridad y de Economía. Esta lista ha ido en aumento durante los últimos diez años, y todo parece indicar que seguirá ampliándose.

Dentro de las instituciones involucradas, el proceso formal de deliberación se desarrolla en cuatro niveles. Ocupan el nivel superior (además del Presidente y el Vicepresidente) los funcionarios relevantes del Gabinete, que comprenden, entre otros muchos, al USTR. En virtud de la estructura prevista por la legislación, el USTR dirige el denominado Comité de Política Comercial (*Trade Policy Committee - TPC*) del Gabinete. En la práctica, no obstante, cada Presidente ha desarrollado su propia estructura de comité de Gabinete, consiguientemente, el TPC no ha funcionado como órgano de deliberación desde hace más de un decenio. La política comercial durante la última década se ha debatido en el marco de comités más amplios focalizados en asuntos económicos y de seguridad nacional. Habitualmente, la responsabilidad de organizar las reuniones pertinentes, encabezadas si procede por el Presidente, ha sido delegada por éste en su Asistente de Asuntos Económicos o de Asuntos de Seguridad Nacional. En un pasado no muy remoto, el Secretario del Tesoro, por ejemplo, ha actuado como coordinador de asuntos económicos en el Gabinete, aunque éste no ha sido el caso en los últimos Gobiernos.

El siguiente nivel, en el que se adoptan importantes decisiones políticamente sensibles, está representado por el llamado Comité de Vicesecretarios o por el Grupo de Evaluación de la Política Comercial (*Trade Policy Review Group - TPRG*). El Comité de Vicesecretarios durante el Gobierno de Clinton, convocado por el Viceasistente Presidencial para Asuntos Económicos Internacionales o por quien éste designara, asumió un protagonismo mayor que el TPRG tradicional (habitualmente presidido por un Vicerrepresentante Comercial), aunque los órganos y el nivel de los funcionarios involucrados eran en esencia los mismos. Por lo general, los funcionarios que toman parte en estas deliberaciones son de nivel viceministerial o similar (por ejemplo, Vicerrepresentante Comercial, Representante Comercial Adjunto, Vicesecretario, Subsecretario o Secretario Adjunto, Viceadministrador, Administrador Adjunto, etc.).

El nivel *senior* de toma de decisiones operativas ha correspondido tradicionalmente al Comité de Funcionarios de Política Comercial (*Trade Policy Staff Committee - TPSC*), integrado por funcionarios *senior*. El TPSC es convocado por un Representante Comercial Adjunto o Vicerrepresentante Comercial Adjunto, y debe incluir a Vicesecretarios Adjuntos y Directores de Oficina.

El proceso de toma de decisiones operativas recae en los Subcomités del TPSC. Conforman este nivel docenas de comités especializados por regiones, países, sectores y funciones, presididos en general por un Director del USTR e integrados por Directores de oficina en otros organismos y su personal. Es aquí donde se realiza el grueso del análisis y del trabajo de base sobre políticas, y donde la participación de las instituciones es a menudo más activa.

Tal como ocurre en la gran mayoría de las reuniones internas del Ejecutivo, el proceso de deliberación en estos organismos ejecutivos y agencias independientes suele hacerse a puerta cerrada, y su temario no se divulga con antelación, o se da a conocer con posterioridad. Por otra parte, el proceso previo a tales reuniones se acompaña con frecuencia de información, solicitada o no, de actores interesados externos al Gobierno. De hecho, es práctica corriente que se desarrollen debates informales con los actores interesados y con sectores de la prensa, tanto antes como después de las reuniones, pese a la existencia de restricciones oficiales en este sentido. Más aún, estas reuniones se celebran a menudo para deliberar y determinar un curso de acción después de haber solicitado formal e informalmente la opinión de agentes ajenos al Ejecutivo.

En concreto, el Ejecutivo solicita activamente, generalmente a través del TPSC interagencial o de un organismo específico, la opinión del público interesado por medio de notificaciones al Registro Federal y/o audiencias públicas (en Washington, y en ocasiones en otros puntos del país). Dichas peticiones de información, o de opinión, son bastante corrientes, pudiendo darse varias veces al mes y sobre una gran variedad de temas. La información recibida por este conducto suele constituir una consideración relevante en el proceso de deliberaciones internas. En realidad, es frecuente que la información así recabada sea el principal punto de debate en las reuniones de toma de decisiones.

Adicionalmente, el Ejecutivo solicita el parecer de agencias federales independientes a través de la Oficina del USTR previamente a la toma de decisiones. Así por ejemplo, antes de concluir acuerdos de libre comercio o importantes convenios multilaterales, el USTR acostumbra solicitar la asesoría de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (*US International Trade Commission - USITC*), la cual presta asesoría específica sobre las repercusiones económicas de dichos acuerdos para la industria y la economía de Estados Unidos. En su labor de investigación y análisis, la USITC celebra audiencias públicas e invita a las partes interesadas (a menudo Gobiernos y empresas extranjeros) a remitir comentarios por escrito con vistas a preparar su informe para el USTR. Puesto que dicho informe frecuentemente contiene información empresarial confidencial, suele publicarse en una versión pública y otra versión restringida, antes de ser distribuido por el USTR a otras instituciones implicadas en el proceso de formulación de políticas. También se consulta la postura de otros organismos independientes, como es el caso de la Comisión Federal de Comunicaciones (*Federal Communications Commission - FCC*) en materia de telecomunicaciones.

Situadas en su debido contexto, estas reuniones internas constituyen, más que un intento de prescindir de los aportes del público interesado, un componente lógico del proceso decisorio del Ejecutivo tras haber consultado a las partes interesadas dentro y fuera de su esfera sobre el tema en cuestión.

El *proceso en el nivel legislativo* se basa en la actividad de una serie de comités legislativos en la Cámara de Representantes y en el Senado. Tradicionalmente, los principales comités del Congreso con jurisdicción sobre la formulación de la política y los acuerdos comerciales son el Comité de Medios y Arbitrios en la Cámara y el Comité de Finanzas en el Senado. Asimismo, el Presidente y Vicepresidente de ambos comités actúan, junto con un selecto número de miembros, como asesores oficiales del Ejecutivo sobre políticas y negociaciones comerciales. Por norma, estos miembros son consultados con mayor asiduidad que los demás por el USTR o su designado, por ejemplo.

A esto se suma una amplia variedad de comités con competencias en múltiples ámbitos relacionados con el proceso de formulación de la política comercial. En este grupo cabe incluir los respectivos comités legislativos responsables de relaciones internacionales y asuntos exteriores, servicios bancarios y financieros, comercio, agricultura, sistema judicial, normas, y medio ambiente, entre otros. No es inusual, por lo tanto, que dichos comités participen en la evaluación de la legislación ejecutoria de acuerdos comerciales con incidencia en sus esferas de competencia.

Durante la última década, el proceso deliberativo entre comités del Congreso en lo que atañe a la legislación ejecutoria de acuerdos comerciales ha sido coordinado por los Comités de Medios y Arbitrios y de Finanzas. No obstante, dentro del debate sobre la autoridad de promoción comercial (*Trade Promotion Authority - TPA*), el Congreso está en capacidad de revisar y modificar su propia estructura de tramitación procedimental de la legislación ejecutoria de acuerdos comerciales en el Legislativo. Otros comités distintos de los de Medios y Arbitrios y de Finanzas tienen un señalado interés en asuntos comerciales, sin mencionar la revisión de las leyes de ejecución de acuerdos comerciales antes de su votación por la Cámara y el Senado. Por otra parte, el papel de la presidencia en ambas cámaras ha contribuido a configurar el proceso definitivo de deliberación parlamentaria sobre temas comerciales y el reparto formal de competencias entre comités en lo concerniente a los asuntos comerciales y a la legislación ejecutoria de acuerdos comerciales.

Una de las principales modalidades legislativas de estudio y debate sobre las políticas y acuerdos comerciales son las audiencias públicas (celebradas en Washington y en ocasiones en distintos puntos del país), en las que los invitados declaran ante varios comités. De esta forma, diversos sectores del electorado tienen ocasión de expresar abiertamente ante sus representantes su opinión al respecto. El Congreso solicita también, habitualmente a través de los Comités de Medios y Arbitrios y de Finanzas, opiniones por escrito del público y de los actores interesados mediante procedimientos públicos. Asimismo, se invita a los electores a dirigirse por escrito a su respectivo Representante o Senador para comunicarle su postura sobre las políticas y acuerdos comerciales.

Al margen del diálogo público y las solicitudes de información, el Congreso también delibera a puerta cerrada y en las llamadas sesiones ejecutivas, a las que, por invitación del Presidente del Comité, pueden asistir altos funcionarios del Ejecutivo, entre ellos el USTR y otros funcionarios del Gabinete o sus sustitutos. Estas sesiones son instrumentales para el proceso de toma de decisiones. Al mismo tiempo, la presidencia de ambas cámaras del Congreso se reúne en privado con representantes de los comités o por su cuenta para tomar decisiones sobre asuntos de política comercial en el marco de la agenda legislativa general.

Exceptuando las audiencias públicas y la solicitud de opiniones por escrito, así como las reuniones con distintos Congresistas y Senadores, las deliberaciones internas para dar forma a la legislación comercial no están abiertas al público. Las reuniones a puerta cerrada y sesiones ejecutivas no siempre comunican su orden del día, aunque es bastante corriente que los puntos del temario salgan a la luz pública, tal como suele ocurrir en las reuniones internas de los órganos ejecutivos. Sin embargo, también al igual que en estas últimas, las contribuciones, solicitadas o no, de actores ajenos al Congreso constituyen un mecanismo común. Por otra parte, se informa a menudo a la prensa (formal o informalmente) sobre el temario y las expectativas antes de las reuniones, así como sobre el desenlace de éstas.

El *sistema de comités asesores oficiales* fue creado por el Congreso en 1974 para garantizar que la política comercial y los objetivos de negociación comercial reflejen fielmente los intereses comerciales y económicos de la Nación. Mediante tres leyes sucesivas, el Congreso amplió y profundizó las funciones de este sistema. En consecuencia, la base del sistema de comités asesores oficiales refleja lo que ha sido la línea oficial de la política comercial estadounidense en los últimos 50 años, a saber, que la apertura de los mercados dentro y fuera de las fronteras promueve los intereses nacionales. Concretamente, el sistema está diseñado en múltiples formas para satisfacer las necesidades técnicas de los negociadores estadounidenses que actúan atendiendo a las directrices generales del Presidente y del Congreso. Los comités asesores proveen información y asesoría con respecto a las metas y posturas negociadoras de Estados Unidos antes de concluir acuerdos comerciales; a la operación de cualquier acuerdo comercial ya concluido; y a otros temas surgidos en relación con la formulación, ejecución y gestión de la política comercial.

Integran el sistema 33 comités asesores, con un total de hasta 1.000 asesores. La lista de comités, así como sus estatutos y composición, pueden consultarse en la página web de los respectivos organismos (USTR, etc.). Las recomendaciones de candidatos a los comités provienen de diversas fuentes, tales como miembros del Congreso, asociaciones y organizaciones, publicaciones y otros individuos con interés o experiencia en la política comercial estadounidense. En cuanto a la selección de los miembros -quienes costean sus propios desplazamientos y otros gastos asociados-, ésta se hace atendiendo a calificaciones, a criterios geográficos y a las necesidades del comité en cuestión.

El sistema se organiza en tres niveles: el Comité Asesor Presidencial sobre Política y Negociaciones Comerciales (*Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations* - ACTPN); seis comités asesores de políticas; y 26 comités asesores técnicos, sectoriales y funcionales. Los 45 miembros del ACTPN son designados por el Presidente para cumplir períodos de dos años. En virtud de la Ley de 1974, su composición

debe reflejar globalmente los principales sectores económicos afectados por el comercio. El comité considera igualmente asuntos de política comercial en el contexto del interés general de la Nación.

Los seis comités asesores de políticas son designados por el USTR, exclusivamente o de común acuerdo con otros miembros del Gabinete. Entre los primeros figuran el Comité Asesor de Política Intergubernamental (*Intergovernmental Policy Advisory Committee* - IGPAC) y el Comité Asesor Comercial sobre África (*Trade Advisory Committee on Africa* - TACA). Los comités gerenciados conjuntamente con los Departamentos de Agricultura, Trabajo y Defensa y con la Agencia de Protección Medioambiental son, respectivamente, el Comité Asesor sobre Política Agrícola (*Agricultural Policy Advisory Committee* - APAC), el Comité Asesor Laboral (*Labor Advisory Committee* - LAC), el Comité Asesor sobre Política de Defensa (*Defense Policy Advisory Committee* - DPACT) y el Comité Asesor sobre Comercio y Medio Ambiente (*Trade and Environment Policy Advisory Committee* - TEPAC). Cada uno de ellos presta asesoría especializada en su respectivo ámbito.

Por su parte, los 26 comités asesores técnicos, sectoriales y funcionales se organizan en dos esferas, a saber, industria y agricultura. Sus miembros son nombrados en conjunto por el USTR y los Secretarios de Comercio y de Agricultura, respectivamente. Cada comité sectorial o técnico representa a un sector o grupo de productos específico y presta consejo técnico acerca del impacto de las decisiones de política comercial en su rama. Los cuatro comités asesores funcionales brindan asesoría múltiple sobre estándares, procedimientos aduaneros, derechos de propiedad intelectual y comercio electrónico.

Es obligación de los miembros de los comités asesores evitar difundir informaciones juzgadas de carácter sensible por la legislación estadounidense o que puedan lesionar los intereses nacionales del país en la negociación con Gobiernos extranjeros. Al mismo tiempo, diversos componentes del sistema de comités asesores solicitan periódicamente información del público general y de los actores interesados, publican su agenda en el Registro Federal y celebran un cierto número de sesiones abiertas al público interesado con arreglo a la legislación vigente.

También se acude a los asesores oficiales dentro del proceso de preparación de información para las deliberaciones del Congreso. Por norma general, esto se ha hecho con antelación al proceso legislativo asociado a la ejecución de extensos acuerdos de libre comercio o de carácter multilateral en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Específicamente, se incluyen las opiniones de todos los comités asesores, aun aquéllas de carácter crítico, en un dossier informativo para estudio y evaluación del Congreso.

Adicionalmente, con motivo de la promulgación de la legislación ejecutoria del TLCAN y la Ley de 1994 sobre los Acuerdos de la Ronda Uruguay, Estados Unidos se dotó de mecanismos ampliados de consulta con las autoridades estatales y locales. Estos tienen por objeto asegurar que los estados y localidades sean regularmente informados y consultados en cuestiones de índole comercial que los conciernen directamente o que pueden tener un efecto directo sobre ellos. Esto se logra mediante una serie de mecanismos tales como el IGPAC, una red estatal de enlace, reuniones con asociaciones estatales y locales, entre otros.

Por consiguiente, existen con respecto a las modalidades de consulta sobre la política comercial numerosos mecanismos formales empleados por el Ejecutivo y el Legislativo. Al mismo tiempo, el sistema de consulta pública ha cobrado creciente transparencia dentro de los límites prácticos de un proceso federal de formulación de políticas; aún así, nuevas medidas podrían adoptarse y están en estudio. Prácticamente en cualquier asunto comercial de trascendencia sometido a su consideración, el Ejecutivo y el Congreso solicitan y reciben insumos de una gran variedad de intereses. En suma, el proceso formal e informal de consulta impulsado por el Gobierno en la elaboración de la política comercial garantiza una vía de expresión a virtualmente toda la gama de opiniones de la sociedad.

III. Grupos incluidos en el proceso consultivo

Conforman el sistema formal de asesoría del Ejecutivo empresas de todos los sectores afectados por el comercio, sindicatos, grupos medioambientales, organizaciones de consumidores, autoridades estatales y locales y todos los estamentos de la sociedad nacional interesados en prestar asesoría (como figuras académicas, asociaciones, grupos cívicos, particulares, etc.). Por su parte, el sistema formal de asesoría del Legislativo permite a cualquier ciudadano, organización, empresa o industria brindar orientación a los comités relevantes o a su respectivo representante en el Congreso.

Si bien el sistema de consulta de la opinión de agentes externos al Gobierno reviste gran alcance, una serie de factores pueden contribuir a que diversos intereses se sientan privados de representación. Uno de ellos es el límite práctico con que se topa cualquier grupo de interés, en especial si acaba de incorporarse al proceso de formulación de la política comercial e intenta modificar la evolución de un sistema que, dotado de múltiples (acaso demasiados) puntos de acceso, puede llegar a ser desconcertante. Otro factor reside en las expectativas sobre el grado de respuesta del "sistema" a una perspectiva particular. Ante la multiplicidad de intereses, algunos de ellos políticamente influyentes, los nuevos planteamientos no suelen ser integrados de inmediato como cabría esperar en un proceso federal de formulación política. Aun si un punto de vista es creíble, honorable y bien fundado, pueden requerirse meses o años de esfuerzos para modificar sustancialmente el "enfoque tradicional" de tratamiento de los temas. También puede ocurrir que el sistema simplemente no sea permeable a un interés, al margen de su grado de organización o dinamismo, debido a que los máximos responsables de la formulación de la política comercial en virtud de la Constitución (el Presidente y el Congreso) no están inclinados a serlo.

IV. Programación de las consultas

Cabe destacar la organización del sistema formal de consulta sobre la política comercial en el Ejecutivo y en el Legislativo. Así por ejemplo, los organismos ejecutivos suelen solicitar formalmente el parecer de la sociedad y de sus asesores oficiales con antelación a cualquier acuerdo comercial de trascendencia, ya sea bilateral, regional, sectorial o multilateral. También durante la negociación de dichos acuerdos -en especial cuando los negociadores precisan de información o asesoría adicionales en determinadas esferas-, es frecuente que el Ejecutivo acuda formalmente a la opinión de sus asesores y del público. Por otra parte, en caso de que el acuerdo requiera medidas legislativas para su aplicación, el Ejecutivo consulta la postura de sus asesores oficiales sobre el texto en sí, y luego remite esta información al Congreso con vistas a la revisión y adopción de la legislación pertinente.

Del mismo modo, los comités legislativos de comercio organizan audiencias y reciben comentarios por escrito sobre destacados asuntos y acuerdos comerciales antes, durante y después de las negociaciones, así como durante el desarrollo de la legislación ejecutoria. También en este caso el público envía a sus representantes en el Congreso contribuciones sobre aspectos comerciales relevantes.

Además del proceso formal de consulta a las partes interesadas, el Ejecutivo y el Congreso reciben constantemente información por medio de reuniones y conversaciones telefónicas con compañías concernidas, sindicatos, grupos medioambientales, particulares y otros.

V. Estructura de las consultas

La estructura formal de comités asesores al servicio de los órganos ejecutivos es, según se ha recalcado, fruto de un proceso de casi 30 años en el marco de las leyes y reglamentos de Estados Unidos. Al mismo

tiempo, el nombramiento a los comités tiene carácter limitado -generalmente dos años, con frecuentes prórrogas- y se hace por conducto del Presidente (en el caso del ACTPN) o del USTR (solo o de acuerdo con otros miembros del Gabinete).

Tal como cabría prever, los intereses empresariales y agrícolas están fuertemente representados en los comités asesores sectoriales y funcionales, así como en los comités de políticas y en el ACTPN, mientras que los sindicatos tienen representación en su comité asesor de políticas (que puede incluir 125 miembros) y en el ACTPN. Las organizaciones ecologistas y de consumidores tienen amplia presencia en el TEPAC (integrado por 35 miembros) y están también representadas en el ACTPN. Está en curso el nombramiento de un representante de las agrupaciones medioambientales en el comité asesor sectorial para la industria química. Por su parte, los 35 miembros del IGPAC son en su mayoría funcionarios públicos estatales y locales.

En cuanto al proceso formal de consulta del Legislativo, éste se sustenta en las audiencias y solicitudes de comentarios por escrito por parte del Comité de Comercio. El Presidente del Comité, a veces en consulta con el Vicepresidente, solicita opiniones sobre qué intereses o ciudadanos han de acudir a declarar en las audiencias, por ejemplo. Este proceso incide de forma significativa en las opiniones escuchadas a efectos del registro público del Comité. Así, no es extraño que se invite a un mismo grupo de intereses a declarar más de una vez sobre asuntos comerciales, aunque también las circunstancias y los declarantes cambian con frecuencia.

A juicio de sus detractores, el proceso oficial de comités asesores de los poderes Ejecutivo y Legislativo está marcadamente sesgado hacia los intereses de la comunidad empresarial. Conviene precisar que la mayor parte de los aproximadamente 1.000 asesores oficiales que integran los comités del Ejecutivo representan intereses empresariales. Asimismo, por su estructura, los comités asesores no suelen integrar en sus respectivas deliberaciones a intereses empresariales y no empresariales, con algunas excepciones notables (como el ACTPN y el TEPAC).

La conveniencia de integrar o no a ambos grupos de intereses supone una decisión compleja que, si no es debidamente sopesada, puede desvirtuar parcial o totalmente el proceso asesor oficial. En efecto, el interés de los comités asesores sectoriales o funcionales radica en su capacidad para abordar de forma neutra información sensible directamente relevante para su industria y para las peculiaridades de una negociación afrontada por el Ejecutivo. Si la incorporación al debate de intereses no empresariales se hace a costa de este carácter neutro, el comité en sí perderá su razón de ser. En concreto, el flujo de información imparcial que los negociadores precisan para entender aspectos comerciales técnicos se verá obstaculizado y sólo podrá provenir, eventualmente, de conversaciones informales.

Por otra parte, el sistema de comités asesores puede contribuir en gran manera a poner en común las posturas discrepantes de los distintos intereses sin menoscabo de la neutralidad. Según esta línea de razonamiento, además del ACTPN y del TEPAC (que son comités de políticas), sería posible promover a nivel funcional o sectorial nuevos o mayores esfuerzos más focalizados con miras a superar profundas divergencias en un contexto privado. Con ello se intentaría complementar, más que sustituir, la estructura vigente, buscando alcanzar soluciones constructivas que puedan ser aplicadas por los negociadores estadounidenses. Paralelamente, las decisiones de carácter esencialmente político deben recaer sobre los responsables en última instancia de las políticas comerciales. Tratar de implicar a los comités técnicos en la toma de decisiones políticas sólo servirá para empantanar el sistema en debates sin fin, en perjuicio de su utilidad para los negociadores.

Es poco frecuente que los funcionarios comerciales de las ramas ejecutiva y legislativa no conozcan toda la gama de opiniones de los sectores interesados. Un negociador debidamente preparado suele estar al tanto de todos los pareceres y de las divergencias entre ellos. No obstante, es preciso tomar una decisión

sobre la postura de Estados Unidos frente a otros Gobiernos -algo que en último término corresponde al Presidente y al Congreso. Es a ellos a quienes el negociador comercial en jefe -el USTR- ha jurado obedecer en su calidad de legítimos representantes del pueblo. La verdad es que la posición adoptada por el Gobierno de Estados Unidos no puede siempre reflejar la opinión de los distintos intereses, por lo que, en definitiva, la transparencia no es la consideración primordial. Hecha esta salvedad, el proceso de formulación de políticas debe garantizar en la medida de lo posible que todas las opiniones hallen una vía de expresión antes de la adopción de decisiones de política comercial y del desarrollo, conclusión y ejecución de los resultados de las negociaciones internacionales.

MECANISMOS DE CONSULTA COMERCIAL EN MÉXICO

Carlos Alba V. *
Gustavo Vega C. **

I. Introducción

La política comercial de México se ha modificado de forma radical en los últimos 15 años. Durante más de cuatro décadas, el país siguió una pauta de desarrollo basada en el modelo de sustitución de importaciones. Promediando los años ochenta, sin embargo, la fragilidad del mercado del petróleo, la escasez de financiamiento externo y la crisis de la deuda indujeron al Gobierno mexicano a cambiar de rumbo e impulsar un crecimiento fundado en la promoción de exportaciones. Este cambio ha sido de grandes proporciones: en menos de tres lustros, México ha pasado a ser una de las economías más abiertas del mundo en desarrollo, al tiempo que la política comercial se ha convertido en uno de los motores del crecimiento económico. En la actualidad, la actividad exportadora representa la mitad del crecimiento del producto interno bruto (PIB) y casi un tercio del PIB total. Este rebasó los US\$400.000 millones en 1998, cuando las exportaciones totales ascendieron a US\$118.000 millones. En términos de volumen de intercambios, México ocupa hoy en día el octavo lugar en el mundo y el primero en América Latina, con un comercio total próximo a US\$270.000 millones -más de la mitad del PIB- y unas exportaciones superiores a US\$140.000 millones a finales de 2000.¹ De estas exportaciones, la mayor parte corresponde a productos manufacturados, los cuales representan más del 85% del total.

A fin de explicar cabalmente el marcado giro de la política comercial mexicana y su compromiso con la liberalización y la apertura de mercados, sería necesario tomar en consideración múltiples factores internos y externos. Sin embargo, destacaremos uno por su importancia para el rápido y profundo proceso de liberalización y apertura de mercados verificado en los últimos años. Se trata del reconocimiento por las élites gubernamentales de que, en orden al éxito de la nueva política comercial y, en especial, de las negociaciones comerciales, ha sido preciso solicitar y recibir la asesoría de determinados segmentos de la sociedad, notablemente del sector privado, en el proceso de formulación de la política comercial.

El presente documento analiza el proceso de consulta con grupos estratégicos sobre asuntos de política comercial puesto en marcha por las autoridades desde 1988, cuando se asumió un compromiso decidido con la apertura económica. Para ello, abordaremos las cuestiones planteadas por los impulsores de este proyecto, relativas al origen y la naturaleza del proceso de consultas sobre política comercial mexicana, así como a sus características, estructura y grado de transparencia. También seguiremos la evolución del proceso desde sus inicios y aportaremos ejemplos del papel desempeñado por este mecanismo en una de las principales negociaciones comerciales emprendidas por México hasta la fecha, la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

* Profesor en el Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México. Doctor en Ciencias Sociales, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, París, Francia.

** Profesor en el Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México. Ph. D. en Ciencias Políticas, Universidad de Yale.

¹ En 1998, las exportaciones latinoamericanas totalizaron US\$274.000 millones; de este total, un 32% correspondió a las exportaciones mexicanas (OMC [1999]).

II. Origen y estructura de los mecanismos de consulta comercial en México

En esencia, la creación de los mecanismos consultivos sobre política comercial parte de la decisión tomada por las autoridades mexicanas en 1988 de buscar abiertamente un nuevo modelo de desarrollo basado en la promoción de exportaciones; y, más específicamente, del anuncio, en junio de 1990, de su determinación de impulsar la negociación de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. El Gobierno mexicano cobró conciencia de que, a fin de llevar a buen término la negociación del TLCAN, sería indispensable recabar el apoyo -o al menos el consenso- de sectores estratégicos de la sociedad y, en particular, obtener la adhesión voluntaria y el apoyo del sector privado y de los inversionistas extranjeros afincados en México.

Esta última tarea se anunciaba compleja, en vista de la distante y conflictiva relación surgida entre el Gobierno y el sector privado desde los años setenta, a raíz de las políticas intervencionistas y populistas adoptadas a la sazón por las autoridades. Esta relación sufrió un nuevo deterioro cuando el Ejecutivo decidió congelar las cuentas bancarias en dólares y nacionalizar la banca a inicios de 1982, con miras a impedir la fuga de capitales. En la década de los años ochenta, ante el imperativo de estabilizar la economía y recuperar la senda del crecimiento, y especialmente debido al cambio de modelo de desarrollo, el Gobierno procuró explícitamente recobrar la confianza del sector privado, otorgándole de hecho mayores vías de expresión y de participación en el proceso de toma de decisiones gubernamental. Pese a ello, importantes organizaciones del sector privado desafiaban abiertamente al Gobierno, apoyando a los partidos de oposición y reclamando un cambio de régimen político.

En su empeño por promover un proceso de liberalización de la economía, el Gobierno del recién electo Presidente Carlos Salinas de Gortari convocó, a través de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), a la mayoría de asociaciones del sector privado, cámaras y organizaciones de importadores y exportadores para participar en una serie de reuniones. El objetivo de esta convocatoria era debatir y evaluar la situación del sector industrial mexicano, sus necesidades y el potencial de desarrollo y promoción de exportaciones.

Ante esta invitación, las organizaciones del sector privado decidieron, en un primer momento, reunirse bajo los auspicios del Consejo Coordinador Empresarial (CCE),² estableciendo al cabo de unas cuantas reuniones la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE), cuyos principales cometidos eran analizar los problemas de un sector privado heterogéneo y complejo y articular una posición común en materia de política comercial.³ En el nuevo contexto que se ofrecía a los sectores público y privado, se juzgaba prioritario que el sector privado creara un nuevo mecanismo capaz de integrar a los grupos y organizaciones dispersos y de representar legítimamente a todo el sector con una voz unificada.⁴ Poco después, la COECE era designada como representante del sector privado en la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX).

² El CCE se había creado en 1975 como una organización unificadora de los intereses del sector privado para hacer frente común ante las políticas intervencionistas y populistas del Gobierno federal. En los años ochenta, habiendo acrecentado su influencia, el Consejo era un destacado interlocutor del Ejecutivo en el diseño de las políticas públicas económicas.

³ Conviene resaltar que, en esta fase, la COECE tenía un plantel reducido procedente de organizaciones del sector privado vinculadas al sector de comercio exterior, tales como la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM), el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI) y el Consejo Nacional para las Exportaciones (CONACEX), y de las secciones internacionales de las principales cámaras empresariales.

⁴ En la década de los años ochenta existían, además del CCE, numerosas organizaciones cuyo objetivo era representar los intereses específicos de grupos particulares dentro del sector privado. En cuestiones de comercio internacional, por ejemplo, cabría citar organizaciones como ANIERM, CEMAI y CONACEX, así como las secciones internacionales de cámaras de comercio como la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN); la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA); la Confederación de Cámaras de Comercio de los Estados Unidos Mexicanos (CONCANACO) y la Cámara Nacional de Comercio (CANACO) de Ciudad de México. Por otra parte, numerosas cámaras bilaterales de comercio representaban a diferentes países, como Estados Unidos, Alemania, Francia, etc.

Habiendo decidido impulsar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, y consciente de la significación histórica de ello, las autoridades mexicanas tomaron tres importantes iniciativas. Por una parte, la propuesta al Senado de organizar a escala nacional una gran Consulta Pública sobre "las relaciones comerciales de México con el mundo", la cual se desarrolló en abril y mayo de 1990. Por otra, el anuncio formal de su intención de negociar el acuerdo y la invitación formulada al sector privado a participar en las negociaciones "con objeto de dar los pasos necesarios para alcanzar el mejor acuerdo posible".

Al cabo de prolongadas deliberaciones, el sector privado decidió aceptar esta invitación, fortaleciendo y ampliando la COECE para participar de forma más efectiva y utilizándola como su principal órgano coordinador en la negociación del TLCAN.⁵ Una vez reestructurada, la COECE se transformó en una entidad integrada por todas las organizaciones comerciales implicadas en actividades internacionales y de comercio exterior.

Finalmente, en septiembre de 1990 y a instancias del Senado, el Gobierno decidió establecer un Consejo Asesor del Tratado de Libre Comercio, formado por representantes gubernamentales y de los sectores privado, académico, sindical y agrícola (Bustamante [1991] pp. 301-308). Representaban al Gobierno el entonces Secretario de Comercio, Jaime Serra, y el jefe de la Unidad de Negociación del tratado de libre comercio en la SECOFI, Herminio Blanco. Más nutrida era la representación del sector privado, integrada por los líderes de las principales organizaciones empresariales, como el CCE, la CONCAMIN, la CONCANACO y la propia COECE. También estaban incluidos los directores de algunas de las mayores empresas de sectores estratégicos o de ciudades o regiones industriales como Guadalajara o Monterrey, junto con expertos legales de prestigiosos gabinetes jurídicos.

Por parte del sector académico, la representación recayó en los rectores o presidentes de algunas de las principales universidades públicas o privadas del país, entre ellas la Universidad Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), el Colegio de México (COLMEX), el Colegio de la Frontera Norte (COLEF), el Instituto Tecnológico de Monterrey (TEC de Monterrey) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), así como de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).

La representación sindical estaba formada por líderes o representantes de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) o de la Confederación Nacional Campesina (CNC), organizaciones del entonces partido de gobierno, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del Congreso del Trabajo, un ente federador de organizaciones sindicales nacionales. Por último, el sector agrícola estaba representado por líderes de la Confederación Nacional de Pequeños Propietarios (CNPP), otra organización del PRI, y del Consejo Nacional Agropecuario (CNA), un miembro del CCE representativo de la mayoría de los productores agrícolas. El Consejo Asesor serviría como foro para permitir al Gobierno debatir las grandes líneas y tendencias de la política y las negociaciones comerciales, informar a los grupos estratégicos acerca del avance de las negociaciones y solicitar su asesoría al respecto.

En síntesis, la decisión de liberalizar la economía y entablar negociaciones de libre comercio con Estados Unidos llevó al Gobierno a promover y respaldar la creación de un mecanismo consultivo de política comercial que esencialmente comprende dos vías paralelas. La primera, de carácter empresarial, incluye las asociaciones

⁵ Antes de anunciarse las negociaciones del TLCAN, el COECE tenía un reducido personal designado por las organizaciones del sector privado vinculadas al comercio exterior, como ANIERM, CEMAI y CONACEX, y las secciones internacionales de las principales cámaras de comercio. Tras su reestructuración, pasaron a formar parte de él todas las grandes organizaciones pertenecientes al CEE, como la CONCAMIN; la CONCANACO; la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX); la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS); el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN); el Consejo Nacional Agropecuario (CNA); la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa (AMCB); la CANACO de Ciudad de México; la CANACINTRA; el CEMAI; la ANIERM; el CONACEX; la Cámara de Comercio México-Estados Unidos; y el Capítulo Mexicano de la CCI.

y confederaciones empresariales y las cámaras industriales y comerciales del país,⁶ mientras que la segunda consta de una sección más amplia de asociaciones sindicales, campesinas, académicas y empresariales.

La siguiente sección examinará el funcionamiento de estos mecanismos consultivos y el papel específico que han desempeñado en la formulación de la política comercial. Asimismo, analizará su nivel de transparencia, la estructura de las consultas, los temas abarcados y la programación de las consultas. A fin de esclarecer estos aspectos, haremos referencia a la experiencia de la negociación del TLCAN, en la que hemos conducido una extensa investigación.

III. Programación de las consultas

Una de las características más señaladas de la programación de consultas en el sistema mexicano es que éstas se desarrollan antes de las negociaciones, en el transcurso de éstas, previamente a su conclusión y durante la revisión de sus resultados -y en casos especiales, como el TLCAN, incluso durante el proceso de ratificación y ejecución de los acuerdos comerciales. Este mecanismo queda patente en toda gran negociación comercial entablada por México, comenzando por el TLCAN.

En el caso del TLCAN, por ejemplo, es posible constatar una dinámica participación del sector privado en el período de preparación a las negociaciones, que va de junio de 1990 al inicio formal de las conversaciones, un año después.⁷

La participación del sector privado tomó varias formas. En primer lugar, la ya citada renovación de la COECE, la designación de un equipo de eminentes empresarios al frente de ella y la conducción de un estudio sobre los mecanismos de consulta comercial en Estados Unidos y Canadá para contribuir a vertebrar la organización interna de la COECE.⁸ En segundo lugar, la realización por la COECE de estudios sobre todos los sectores de la economía mexicana con vistas a identificar sus puntos fuertes y débiles y preparar su estrategia en la negociación. Esta decisión se tomó después de haber constatado que ni el Gobierno, ni las distintas organizaciones empresariales, ni el CCE contaban con una información sectorial detallada suficiente para servir de base en la toma de decisiones durante la negociación. A fin de conducir dichos estudios sectoriales, se establecieron 140 grupos de trabajo en el seno de la COECE.⁹ Conviene examinar

⁶ Con objeto de diseñar la organización del equipo que apoyaría a los negociadores del TLCAN, la COECE emprendió un estudio sobre los mecanismos de consulta comercial existentes en Estados Unidos y Canadá: el Comité Consultivo sobre Negociaciones Comerciales (*Advisory Committee on Trade Negotiations* - ACTN), creado en Estados Unidos mediante la Ley de Comercio de 1974 y estructurado en tres niveles; y, por parte canadiense, el Comité Consultivo sobre Comercio Internacional (*International Trade Advisory Committee* - ITAC) y los 15 Grupos Consultivos Especiales sobre Comercio Internacional (*Special Advisory Groups on International Trade* - SAGITs), creados en 1986. Aunque la estructura organizativa de la COECE se asemeja más a la del ITAC canadiense, existe una diferencia fundamental con el ACTN, el ITAC o los SAGITs; en efecto, si en Canadá y en Estados Unidos los miembros de estos organismos son designados por el Gobierno, en el caso mexicano todos son nombrados por organizaciones del sector privado.

⁷ También podemos identificar este proceso de implicación en otras importantes negociaciones comerciales entabladas por México desde entonces, como la negociación con la Unión Europea (UE).

⁸ Los dirigentes empresariales de la COECE nombraron como Director Ejecutivo al entonces Presidente de la Comisión México-Estados Unidos del CEMAI, Juan Gallardo Thurlow. De esta forma se reconocía la amplia experiencia de la Comisión México-Estados Unidos de la CEMAI en las relaciones comerciales entre estos dos países y el poder e influjo de la CEMAI como organización creada por algunos de los principales hombres de negocios mexicanos. La designación de Gallardo Thurlow coincidió con la de seis coordinadores generales -también eminentes empresarios- en los sectores de Industria, Comercio, Servicios, Agricultura y Pesca, Seguros y Finanzas, de acuerdo con la estructura del CCE.

⁹ Adicionalmente, se transformó la oficina de la CEMAI en Washington en antena de la COECE, dotándola de personal permanente encargado de identificar gabinetes jurídicos, firmas de *lobby* y expertos en comercio internacional que podrían ser contratados para contribuir al diseño de una estrategia de negociación.

los principios básicos que guiaron la composición de estos grupos de trabajo, dado que revelan importantes características del proceso de consultas desarrollado en el período previo a la negociación, como su grado de apertura, los grupos participantes, los sectores que representaban, etc.

Tres principios fundamentales rigieron la composición de estos grupos de trabajo: apertura, unidad y representatividad. En lo concerniente a la primera, la COECE convocó a través de las federaciones y asociaciones empresariales y las cámaras nacionales y regionales a todos los empresarios interesados en formar parte de los grupos de trabajo. Con esta convocatoria se alcanzaron los siguientes propósitos: (a) persuadir a los intereses empresariales -al margen de su sector de procedencia, tamaño, ubicación regional o incluso nacionalidad- de las ventajas de negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (y más tarde con Canadá); (b) reunir información específica por sectores, que hasta entonces sólo existía de forma fragmentada; y (c) ganar legitimidad como organización que pretende representar los intereses de todos los empresarios.

El segundo principio era la unidad, en virtud de la cual debía haber un grupo de trabajo por sector y, de ser posible, un mismo grupo debía cubrir toda una cadena de producción. Así por ejemplo, el grupo encargado de la industria automotriz incluía a representantes de los grandes fabricantes extranjeros de automóviles y de la industria nacional de partes, con lo que el conjunto del sector estaba representado en un único grupo. Lo mismo sucedía en el grupo de trabajo sobre textiles y vestido, que reunía a representantes de toda la cadena de producción, desde la industria petroquímica que produce fibras artificiales y sintéticas hasta los fabricantes de ropa, pasando por los productores de telas e hilados.

Atendiendo al criterio de representatividad, se insistió en que los grupos de trabajo debían estar integrados por empresarios activos en el sector en cuestión, para lo cual su composición se estableció del siguiente modo: cada cámara o asociación de productores de una rama industrial específica (por ejemplo, productos eléctricos, químicos, textiles, alimentos, etc.) nombró un representante al grupo de trabajo de su interés, porque posteriormente designaron a su propio coordinador. Los coordinadores de grupo eran responsables de convocar las reuniones de sus respectivos grupos de trabajo, difundir la información pertinente y redactar las actas de sus reuniones. Asimismo, actuaban como enlace con los coordinadores generales de la COECE y con los negociadores del Gobierno.

Cada grupo de trabajo se encargaba luego de elaborar estudios sectoriales. La situación de sectores o industrias individuales, así como sus objetivos de negociación y postura inicial, quedaron reflejados en cerca de 170 estudios que, de acuerdo con la COECE, conformaban el más completo panorama económico jamás realizado en México y una herramienta de gran valor para los negociadores comerciales.

A partir de esta base, la COECE procedió a debatir con las autoridades (SECOFI) las posturas iniciales de los grupos de trabajo, informando del resultado de estas deliberaciones a sus asociados, cuyas opiniones y contribuciones volvía a exponer a la SECOFI, contribuyendo mediante sucesivos intercambios de este tipo a la formulación de la posición mexicana de cara a las negociaciones del TLCAN. Los más de 400 encuentros que, según la COECE, se celebraron entre ambas partes antes de iniciar la negociación del TLCAN dan una idea del grado de colaboración que surgió entre el sector privado y la SECOFI. La COECE afirma también haber organizado a escala nacional más de 355 seminarios y talleres de trabajo destinados a explicar a los círculos empresariales los objetivos, desafíos y potenciales beneficios del Tratado y a requerir su participación durante este período.

En síntesis, durante el período previo a las negociaciones del TLCAN podemos constatar un nivel sumamente intenso de consulta entre el sector privado y el Gobierno, fundamental para la construcción de un frente unido. La participación y las consultas se intensificaron aún más durante la siguiente fase del proceso, es decir, las negociaciones en sí.

La fase de negociación del TLCAN

Entre junio de 1991 y la firma del TLCAN en diciembre de 1992, el sector privado participó de forma aún más intensa a través de la COECE. Un hecho que permite esclarecer los principios que guiaron la relación entre el sector privado y la SECOFI durante dicho período es la decisión de los Gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos de negociar temas o capítulos generales en vez de sectores específicos, salvo en unos pocos casos excepcionales como los sectores automotriz, textil, agrícola o energético.

El nuevo esquema de negociación¹⁰ generó cierta confusión y oposición entre los grupos del sector privado mexicano, algunos de los cuales sintieron que esta decisión los excluía, pasando por alto sus esfuerzos y su inversión en estudios sectoriales. Al parecer de dichos grupos, el sector privado podía difícilmente asesorar al Gobierno en la negociación de temas globales, dado que la mayoría de los estudios reflejaban una perspectiva sectorial y que, en consecuencia, la problemática de sectores específicos quedaría fragmentada y dispersa en diferentes equipos de negociación.

Para hacer frente a esta dificultad se decidió crear para cada grupo de negociación un equipo de asesoría del sector privado. Estos equipos, integrados por uno o dos coordinadores generales de la COECE y dos o tres coordinadores de los 170 grupos de trabajo establecidos dentro de la COECE, tendrían que consultar a cada uno de los grupos sectoriales dentro de la COECE y considerar su opinión sobre los temas y asuntos a negociar en los nuevos grupos de negociación.

Las consultas entre sector privado y Gobierno durante la fase de negociación se rigieron por tres principios de base. En primer lugar, el descontento del sector privado ante el cambio de estrategia llevó a la COECE a reclamar del Gobierno el compromiso de no efectuar ninguna modificación radical de la posición mexicana sin consultar previamente al sector privado.

En segundo término, los negociadores oficiales informarían y consultarían diariamente a la COECE mientras duraran las sesiones trilaterales de negociación. Para ello, el Director de la COECE, los coordinadores sectoriales y los miembros de los equipos asesores se desplazarían a la sede de las reuniones y serían ubicados en la proximidad de la sala de reuniones o en las mismas instalaciones, a fin de tener contacto inmediato con los negociadores de ser preciso. Esto dio lugar a lo que se conocería como la "operación del cuarto de al lado".¹¹

El tercer principio consistía en que ambas partes respetarían el carácter confidencial de las negociaciones y evitarían fugas de información. Esta decisión concitó las críticas de numerosos observadores y grupos de interés, quienes insistían en la necesidad de dar transparencia al proceso e informar ampliamente a la sociedad mexicana, en contra de los argumentos de la SECOFI y la COECE. Esta última, por ejemplo, argumentaba que la información utilizada para las negociaciones constituía en su mayor parte información empresarial restringida cuya difusión no haría más que beneficiar a sus competidores. Para el Gobierno, la información debía difundirse de forma cauta y limitada, dado que no es posible dar a conocer las posturas negociadoras sin perder terreno o crear confusión. Según esta misma línea de argumentación, la información

¹⁰ A tal efecto se crearon 19 grupos de negociación en ámbitos tales como acceso a mercados, normas de origen, comercio de servicios, solución de diferencias, etc.

¹¹ La operación se desarrollaba así: antes de cada sesión, los negociadores de la SECOFI para cada grupo de negociación se reunían con representantes de la COECE para tratar el temario de la reunión y revisar la posición mexicana. Al término de cada sesión, los funcionarios de la SECOFI notificaban a los representantes de la COECE los resultados de las conversaciones y recibían sus comentarios inmediatos. Los representantes de la COECE, a su vez, se ponían, siempre que fuese preciso, en contacto con sus afiliados en México para informarlos y escuchar sus opiniones; éstas eran transmitidas a los negociadores de la SECOFI, quienes las tenían en cuenta para la próxima reunión. Según la COECE, más de 3.000 reuniones tuvieron lugar desde el inicio de las negociaciones hasta la firma del TLCAN. Debe resaltarse que esta modalidad abarcaba también las reuniones ministeriales y a las sesiones de revisión y consolidación del texto del tratado.

estaba a disposición de los sectores estratégicos de la sociedad a través de los mecanismos de asesoría comercial, lo cual era suficiente; la sociedad sería ampliamente informada en su momento, esto es, al final de las negociaciones.¹²

En suma, la COECE, durante los 13 meses que duraron las negociaciones, ejerció una intensa participación en el proceso y un papel decisivo como fuente de asesoría técnica y estratégica para el equipo gubernamental de negociación.

Durante este tiempo, el Consejo Asesor desempeñó también su cometido, consistente en informar a la sociedad civil de la marcha de las negociaciones comerciales y poner en conocimiento del Gobierno los intereses y problemas de los distintos sectores representados en su estructura. El sector académico ejerció tres funciones adicionales, a saber, elaborar estudios analíticos de las pautas de comercio y producción en los países involucrados en la negociación, a fin de valorar el impacto del tratado en sus economías y sociedades y de aportar valiosas herramientas de toma de decisiones; proveer cualquier información requerida durante el proceso de negociación; y, organizar reuniones de debate y reflexión sobre la importancia y repercusión del tratado.¹³

III. Balance y perspectivas de los mecanismos de consulta comercial

Habiendo examinado el papel y las funciones específicas de los mecanismos de consulta comercial desde su génesis, es preciso reconocer que éstos han contribuido de forma muy efectiva a canalizar la asesoría del sector privado y de segmentos sociales estratégicos a las autoridades encargadas de formular, habitualmente caso por caso, los objetivos concretos de negociación del Gobierno y la postura de México en las negociaciones comerciales. En particular, el sector privado nacional se ha convertido a través de la COECE en activo partícipe y asesor del Gobierno en todas las fases cruciales de tales negociaciones, a saber, la etapa de prenegociación y la negociación en sí.¹⁴ Sin haber participado tan activamente como el sector privado en el proceso, el Consejo Asesor para las negociaciones comerciales ha cumplido un señalado papel político, erigiéndose en foro para obtener y difundir información y para cimentar el consenso y el apoyo a las negociaciones y la política comercial; esta función se ha ejecutado fundamentalmente en el transcurso de las negociaciones comerciales.

A pesar de que se crearon con el cometido específico de asesorar al Ejecutivo en la negociación del TLCAN, estos mecanismos han tenido tal efectividad que hoy continúan asistiendo con carácter permanente a las autoridades en las múltiples negociaciones comerciales entabladas y concluidas por el Gobierno desde el inicio de los años noventa.

¹² En efecto, tras la firma del TLCAN la COECE participó con la SECOFI en una campaña nacional de información con el fin de dar a conocer al público el contenido, los retos y las implicancias del acuerdo, así como las oportunidades generadas para el país, especialmente para la comunidad empresarial.

¹³ Durante las negociaciones, el proceso de consulta en el marco del Consejo Asesor (CA) se desarrolló del siguiente modo. El CA celebró una reunión al mes, antes de la cual la unidad de negociación de la SECOFI distribuía entre los miembros del Consejo un *dossier* que incluía diversos documentos -resumen de las negociaciones, estrategia gubernamental, propuestas de las otras partes, problemas previstos durante la negociación, estudios académicos sobre el impacto de un posible TLCAN, conclusiones de las reuniones ministeriales, etc. En el transcurso de las reuniones mensuales, los miembros del CA comentaban dicha información y exponían la postura del sector que representaban acerca de las negociaciones. El equipo de negociación respondía a estos comentarios o tomaba nota de ellos, integrándolos en la postura oficial presentada por el Gobierno en la mesa de negociación. Uno o dos representantes del CA acompañaban al equipo de negociadores a las reuniones ministeriales.

¹⁴ Durante la negociación del Acuerdo de Libre Comercio UE-México, por ejemplo, la COECE participó también activamente en las fases de prenegociación, mediante la elaboración de 71 estudios sectoriales, y de negociación, durante la cual se celebraron más de 400 reuniones entre el Gobierno y los comités de la COECE. Véase Chacón [2000] p. 124.

Dicho lo anterior, es preciso reconocer que, sin menoscabo de su utilidad para los efectos mencionados, estos mecanismos no siempre han logrado asimilar, y mucho menos contener, las demandas y presiones de importantes grupos organizados y segmentos de la sociedad mexicana. Estos grupos se han quejado de una representación desigual o inexistente durante el proceso de consultas o, se han opuesto a la lógica subyacente de fomento de la liberalización comercial.

Tal es el caso de numerosos analistas para quienes la COECE ha tendido, por su estructura y composición, a representar preferentemente los intereses de los principales consorcios económicos, bancos, empresas y aseguradoras, en perjuicio de los intereses de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) -las más perjudicadas por el nuevo modelo económico.¹⁵ La COECE ha respondido a las críticas argumentando que la participación de representantes institucionales (cámaras y asociaciones), más que de empresas individuales, en el proceso de negociación garantizó el equilibrio entre las PyMEs y las grandes compañías, así como entre la industria nacional y las filiales extranjeras establecidas en México.¹⁶

A nuestro juicio, sin embargo, el argumento de que las PyMEs han visto sus intereses escasamente representados por la COECE no carece de fundamento, notablemente a la luz de varios factores significativos. El primero de ellos es el innegable influjo de los grandes grupos económicos, bancos, empresas y aseguradoras en la toma de decisiones en la COECE, ante todo si se considera que estos consorcios y compañías son a la vez miembros de varias de las unidades constitutivas de la COECE. Por otra parte, debe resaltarse la dificultad de las pequeñas empresas en particular, de tomar parte en el proceso de consultas, toda vez que la mayoría de ellas ni siquiera participan en sus cámaras o asociaciones sectoriales; en tales circunstancias, difícilmente podían contemplar siquiera la posibilidad de dedicar el tiempo y los recursos necesarios a la elaboración de un estudio específico sobre la realidad de sus empresas o de costear los gastos de viaje para estar presente en el "cuarto de al lado" durante las negociaciones.

En tercer lugar, por extenso y exhaustivo que haya sido el proceso de consultas conducido por la COECE a escala nacional y regional, la dispersión física, la precariedad económica y la desarticulación política de las micro y pequeñas empresas dificultan en sumo grado la representación organizada de sus intereses. El último factor, y acaso el más significativo, es que la mayor parte de las inquietudes y prioridades de las micro y pequeñas empresas no podían ser procesadas y articuladas en una organización cuya finalidad primordial era promover los intereses de las empresas en las negociaciones comerciales. Mientras que la mayoría de las grandes compañías -y algunas medianas- respaldaban la liberalización comercial, las micro y pequeñas empresas concentradas en los sectores más afectados por la apertura económica han reclamado una nueva política industrial que resguarde sus intereses.¹⁷

Pese a todo lo anterior, no puede negarse que durante las negociaciones comerciales parte de los problemas genéricos de cada sector de actividad económica se han tenido en cuenta al articular la posición del sector privado a través de la COECE. Las negociaciones comerciales han brindado un contexto privilegiado para

¹⁵ Véanse Del Castillo [1995] pp. 21-49 y Puga [1993]. Conviene mencionar que, en el transcurso y al término de las negociaciones del TLCAN representantes de CANACINTRA (principal cámara de las PyMEs) y de otras organizaciones como la Asociación Nacional de Industriales de la Transformación (ANIT), que reúne a microempresas y pequeños empresarios, emitieron diversas declaraciones públicas en las que aseguraban que los intereses de las PyMEs no se habían tenido en cuenta en las negociaciones. En particular, dirigieron sus críticas contra las disposiciones financieras del TLC y la protección de los bancos. Véase *El Norte*, 13 de mayo y 8 de octubre de 1992.

¹⁶ Los representantes de la COECE sostienen, por ejemplo, que dentro de esta estructura las PyMEs pudieron representar y promover efectivamente sus intereses en el proceso de negociación del TLC; como ejemplo se cita el caso de la industria del calzado y el cuero, formada tradicionalmente por pequeñas empresas agrupadas en cámaras regionales, las cuales nombraron su propio representante para defender los intereses de los pequeños fabricantes de calzado en el respectivo grupo de trabajo de la COECE.

¹⁷ Las micro y pequeñas empresas, en particular, exigían durante las negociaciones del TLC y con la UE -y siguen reclamando- un mayor acceso a créditos competitivos y programas de formación en comercialización y gestión para hacer frente al nuevo entorno de competencia. Este es el motivo por el que muchas de ellas rechazaban las disposiciones financieras del TLC y las consiguientes medidas de protección a los bancos.

la definición de una nueva pauta de relación y colaboración entre el Gobierno y el sector privado, por la que este último ha contribuido en gran manera al diseño de la estrategia de negociación a seguir. La dinámica misma del proceso negociador ha generado presiones favorables a la inclusión de los intereses de muchos pequeños empresarios (Puga [1994]). Así pues, en sus esfuerzos por abarcar todos los sectores y subsectores de actividad económica en la mayor parte del territorio nacional, la COECE ha ampliado y fortalecido el sistema de representación del sector privado.

En conclusión, y pese a las críticas formuladas contra la COECE en lo que atañe a su nivel de representatividad, nos parece justo concordar con un analista académico de las negociaciones del TLC y miembro del Consejo Asesor cuando afirma que "nunca antes en la historia de México el sector privado se ha comunicado y organizado tan efectiva y cabalmente con vistas a la consecución de un objetivo común." (Bustamante [1991]).

Por otra parte, es poco probable que el sistema de consulta de la sociedad civil haya tenido el mismo impacto en las negociaciones comerciales. Más bien, el Consejo Asesor ha servido para canalizar y mitigar las presiones de la comunidad, ayudando al Gobierno a atender de un modo más organizado las demandas específicas del electorado. A escala más general, sin embargo, el Consejo Asesor no ha logrado canalizar ni contener las demandas de los grupos opuestos al libre comercio.

Tal como se ha mencionado, el Consejo Asesor ha tenido por propósito examinar las grandes líneas y tendencias de la política comercial, informar a los grupos de la sociedad civil del progreso de las negociaciones comerciales y recibir sus contribuciones. Sin embargo, no puede decirse que este organismo creado por el Gobierno -y cuyos miembros son nombrados por éste- represente al conjunto de la sociedad nacional, sino tan sólo a aquellos sectores y segmentos con los que el Ejecutivo puede colaborar de modo más eficiente para sacar adelante sus planes generales. Una consecuencia fundamental de lo anterior es que los grupos y organizaciones contrarios al libre comercio no fueron ni han sido incluidos en el Consejo Asesor.

Según los funcionarios de gobierno responsables de la creación del Consejo Asesor, el principal criterio a la hora de establecer su composición fue y es la representatividad de la organización en cuestión. Muchas ONGs, en especial determinadas organizaciones medioambientales y sindicales, no fueron invitadas a participar en el momento de su creación, dado que gran parte de sus preocupaciones surgieron con posterioridad al inicio de las negociaciones del TLCAN, ni posteriormente, por la dificultad de conocer su grado de representatividad y nivel de transparencia. Apuntan los citados funcionarios que, si estas organizaciones hubiesen tenido una representatividad incuestionable, el Gobierno se habría visto obligado a incluirlas en el Consejo Asesor.

Las autoridades admiten también que la no inclusión de algunas organizaciones obedeció a sus vínculos con los "damnificados" del proceso de apertura económica y a su hostilidad al libre comercio, con lo que su incorporación al Consejo Asesor habría frenado el avance de las negociaciones comerciales. Asimismo, reconocen que algunas organizaciones operan en red y mantienen nexos con diversas agrupaciones y organizaciones dentro y fuera del país. Entre las organizaciones que se opusieron al libre comercio durante la negociación del TLC cabe destacar la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), cuyo núcleo era la organización sindical independiente Frente Auténtico del Trabajo (FAT), pero que también daba cabida a ONGs de género, ecologistas y de derechos humanos. La RMALC aglutinó e integró a numerosos grupos de la sociedad mexicana, tanto urbanos como rurales, reacios a la liberalización comercial.¹⁸ En el transcurso de las negociaciones, la Red mantuvo por ejemplo estrechos contactos en Estados Unidos con grupos ecologistas, sindicales, clericales y de pequeños empresarios, con los cuales

¹⁸ La RMALC estableció alianzas y aprovechó la experiencia de organizaciones sindicales canadienses como la Red de Acción Canadá (*Canada Action Network*).

intentó bloquear la concesión de poderes de negociación por la "vía rápida" al Presidente estadounidense; y, cuando este intento fracasó, siguieron oponiéndose al Tratado hasta la aprobación de la legislación ejecutoria en noviembre de 1993.¹⁹ También mientras duraron las negociaciones, la RMALC organizó campañas de información pública sobre los posibles efectos adversos de la liberalización del comercio con Estados Unidos y Canadá.²⁰

Si bien la composición y estructura del Consejo Asesor se han mantenido inalteradas desde su creación en septiembre de 1990, el Consejo no ha sido convocado a su reunión mensual ordinaria desde la toma de posesión del nuevo Gobierno. Funcionarios de la Secretaría de Economía, antes SECOFI, sostienen que se están estudiando cambios en su composición, aunque se ignora en qué consistirán éstos. Está claro, sin embargo, que se invitará a participar a nuevas organizaciones y grupos, probablemente asociaciones de micro y pequeñas empresas, grupos medioambientales y organizaciones sindicales cuyas opiniones podrían contribuir a un mejor funcionamiento del CA.

¹⁹ Al constatar que no conseguirían obstaculizar la negociación ni la concesión de la "vía rápida", la RMALC y sus aliados optaron por una oposición al modelo del acuerdo, impulsando la idea de un mercado común dotado de una Carta Social y de disposiciones medioambientales. Finalmente promoverían y apoyarían la negociación de acuerdos colaterales sobre cooperación en asuntos laborales y medioambientales, rechazando a la vez la creación de comisiones supranacionales o la imposición de sanciones comerciales. Véase Torres [2001].

²⁰ La RMALC ha mantenido su oposición a los tratados de libre comercio y ampliado su número de miembros. De cara a la negociación del Acuerdo de Libre Comercio UE-México, la RMALC decidió crear lo que se llamó la Red de Ciudadanos de México ante la Unión Europea, cuyos miembros, además de la RMALC, son los siguientes: Asociación Nacional de Industriales de la Transformación, Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras del Campo, Central Independiente de Obreros y Campesinos, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, Comisión Mexicana para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos en México, Equipo Pueblo, Foro de Apoyo Mutuo, Movimiento Ciudadano por la Democracia y Sistema Sur Paz. Esta red, constituida para conducir una serie de actividades de oposición a un acuerdo de libre comercio, propuso un acuerdo que incluía una Carta Social, cláusulas medioambientales y de derechos humanos, y salvaguardias. Tales actividades se desarrollaron tanto en México como en Europa, ante la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. Véase *Ibid.*

Bibliografía

BUSTAMANTE, JORGE. "El Consejo Asesor del Tratado de Libre Comercio", en Autores varios, *Hacia un Tratado de Libre Comercio en América el Norte*. México: Miguel Angel Porrúa. 1991.

CHACÓN, MARIO. "La Nueva Naturaleza de la Diversificación con Europa", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, 61. Octubre, 2000.

DEL CASTILLO, GUSTAVO. "Private Sector Trade Advisory Groups in North America: A Comparative Perspective", en Gustavo Del Castillo y Gustavo Vega Canovas, *The Politics of Free Trade in North America*. Ottawa, Canadá: Center for Trade Policy and Law, Carleton University. 1995.

PUGA, CRISTINA. *México: empresarios y poder*. México: Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM. 1993.

TORRES, BLANCA. "Actores no estatales y política exterior: la apertura comercial", documento presentado en el "Seminario sobre Transnacionalización". Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 9 de Mayo, 2001.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO - OMC. *Informe Anual - 1999*. 1999.

LA INTEGRACIÓN Y LA SOCIEDAD CIVIL: ALGUNAS EXPERIENCIAS DEL CASO URUGUAYO

José Manuel Quijano *

I. Introducción

El presente documento se propone indagar el grado así como la calidad de la participación de la sociedad civil en los procesos de integración en los cuales ha intervenido Uruguay. Para cumplir con ese propósito es conveniente aclarar algunos temas metodológicos referidos a la sociedad civil, a los procesos de integración que se tomarán en cuenta y a las fuentes de información.

La sociedad civil está conformada por las diversas asociaciones que se encuentran fuera del Estado. Pero un criterio tan amplio adolece de cierta imprecisión y debe ser, de alguna forma, acotado. La sociedad civil, en este trabajo, estará representada por algunos actores claramente identificables y que, además, pueden ser consultados para recoger sus opiniones. Los principales actores que se tomaron en cuenta son: los sindicatos, los gremios empresariales y ciertas organizaciones no gubernamentales (ONGs). Con un criterio amplio podría incluirse a los parlamentos pero se ha preferido restringir el análisis a los actores mencionados. No obstante, alguna referencia se hará a la participación parlamentaria, sobre todo en el ámbito del MERCOSUR.

En segundo lugar, resultará útil especificar a cuáles procesos de integración se refiere este trabajo. Uruguay ha estado involucrado en diversos procesos, varios de ellos de tipo bilateral. Se intentará recoger, principalmente, la experiencia de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la del MERCOSUR y, más recientemente, la del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la de las negociaciones en la Organización Mundial de Comercio (OMC). El énfasis, entonces, estará puesto en los procesos multilaterales que han impactado, o se presume que impactarán, de manera importante al país. Se ha excluido el proceso de aproximación de la Unión Europea (UE) con el MERCOSUR, aunque habrá alguna referencia a la participación en el caso de la UE.

En tercer lugar, se recurrió a dos fuentes principales de información que se mencionan a continuación. Por una parte, se realizó una rápida revisión bibliográfica que confirmó lo que podía presumirse de partida: la integración ha sido abordada desde distintos ángulos pero uno de los menos transitados, a pesar de su importancia, es el de la participación de la sociedad. Por otra parte, se elaboró un breve cuestionario y se le hizo llegar a informantes calificados -que representan a los empresarios, a los trabajadores, a las ONGs, a los negociadores oficiales- a los efectos de recoger sus puntos de vista.

II. Los actores y la participación

Este documento refiere a la participación de la sociedad civil. Será útil, entonces, hacer referencia a que se entiende por participación.

* Director ejecutivo de la Consultora ACI y Consejero económico y financiero de Integración AFAP en Montevideo, donde fue vicepresidente.

Poderes del Estado

Como se sabe los actores centrales en los acuerdos de integración son los jefes de estado y los altos funcionarios, principalmente de los ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía, que conforman lo que se suele denominar la tecno-burocracia. En la experiencia latinoamericana, así como en el comienzo de la europea, el poder ejecutivo es el actor central. Un primer aspecto de interés, a pesar de que no será tema central de este documento, refiere a la relación en los procesos de integración entre los poderes del Estado. Es decir, cual es el grado y la calidad de la participación del parlamento.

Las asociaciones no estatales

Un segundo aspecto tiene que ver con las asociaciones que están fuera del Estado. Por una parte, será interesante indagar si las tres que se consideran en este trabajo -gremios empresariales, sindicatos y ONGs- tienen idéntica incidencia en los procesos de integración. Por otra parte, será pertinente explorar los niveles de participación de la sociedad civil.

- Los componentes definitorios -

La participación se abordará aquí según la siguiente clasificación, referida a sus componentes definitorios:

Con respecto a la regularidad de la participación, esta puede ser:

- Institucional, permanente y en instancias predecibles;
- Esporádica y en instancias no predecibles.

Con respecto al momento, la participación puede ocurrir:

- en un espacio nacional, ANTES de la negociación;
- en el espacio regional, DURANTE la negociación;
- en el espacio nacional y/o regional, DESPUES de la negociación, como ejercicio de revisión.

Con respecto a la amplitud, se puede participar en:

- la estrategia de integración;
- la agenda de negociación;
- en aspectos puntuales de la negociación.

- Los niveles de participación -

En atención a esta clasificación se han definido tres niveles de participación, que expresan diversos grados de compromiso e involucramiento por parte de los actores. Estos son: la participación sustantiva, la participación adjetiva y la participación esporádica.

- *Participación sustantiva* es aquella que se ha institucionalizado y se realiza de manera permanente y predecible; abarca de manera completa el espectro de amplitud (estrategia, agenda, negociación); se inicia en un espacio nacional de participación y los acuerdos se trasladan a los ámbitos regionales; y se caracteriza porque la opinión de los actores consultados contribuye a construir la posición del negociador oficial.
- *Participación adjetiva* es aquella que si bien puede ser permanente y predecible no cubre plenamente el espectro de amplitud y la opinión de los participantes no necesariamente contribuye a definir la posición del negociador oficial.
- *Participación esporádica* es aquella que se presenta ocasionalmente y cuando el negociador oficial lo considera conveniente o el actor privado hace llegar alguna sugerencia.

Estos tres tipos de participación no se presentan, en los hechos, en forma pura. Por otra parte, una u otra forma de participación puede ser más conveniente según cada caso y no hay, por tanto, *a priori*, una opción por la participación más profunda en todo momento y circunstancia. No obstante, sería de esperar que, en la medida que el proceso de integración avanza, comiencen a presentarse los componentes de la participación sustantiva.

- Los motivos para la participación -

Será de utilidad también hacer referencia a los motivos para la participación. ¿Por qué razón los gremios de empresarios, o los sindicatos, o las ONGs participan? Pueden presentarse tres respuestas posibles.

La primera, porque el Estado y particularmente el Poder Ejecutivo necesita legitimar su actuación en los acuerdos comerciales. Esta participación se denominará *de legitimación*.

La segunda, porque los actores se sienten afectados (o temen ser afectados en el futuro) por el proceso de integración y reclaman un espacio para informarse e incidir. Esta participación se denominará *de demanda*.

La tercera, que puede considerarse complementaria de la segunda, porque los negociadores oficiales necesitan la opinión de los actores de la sociedad porque estos realizan aportes significativos -es decir, incorporan "valor agregado" al proceso. Esta participación se denominará *de necesidad*.

Cruzando los niveles con los motivos para la participación puede sostenerse que, en los extremos, la participación sustantiva está correlacionada con la participación de necesidad. Por el contrario, la participación esporádica está correlacionada con la participación de legitimación. Pero, en posiciones intermedias, es posible encontrar una gama amplia de combinaciones.

III. La calidad de la participación

Con la participación de la sociedad en los procesos de integración ocurre algo curioso: nadie está en contra; pero, a nivel oficial, parecen pocos los que desean que se concrete.

Quienes son reticentes a la participación de la sociedad civil esgrimen una batería de argumentos que, generalmente, se exponen en círculos reservados y rara vez en ámbitos abiertos. Estos no serán discutidos en detalle.¹

Sin embargo, hay un argumento contrario a la participación que es preciso explorar con más detenimiento. Se dice que la negociación suele ser compleja y requiere de personal altamente capacitado. Con frecuencia, los actores deseosos de participar carecen de personal capacitado y sus representantes no aportan a la negociación sino que se limitan a "cuidar" que los intereses sectoriales sean contemplados o no sean afectados. Por consiguiente, la participación puede resultar más un estorbo que una contribución. No hay, desde esta visión, participación "de necesidad".

Lo que está aquí en juego es la calidad de la participación. ¿Por qué razón resultaría necesaria para el gobierno y sus negociadores la participación de la sociedad civil? Desde el punto de vista del gobierno los actores de la sociedad civil pueden convertirse en interlocutores necesarios por varias razones: porque tienen información o conocimientos, respecto a un área específica, que el integrante de la tecno-burocracia no tiene; porque son representativos de una parte de la sociedad y pueden expresar, con mucha rapidez, cuál es la opinión de ese subconjunto respecto a un tema; porque puede aportar ideas innovadoras y originales; y otras razones similares.

Desde la perspectiva de los actores de la sociedad civil la calidad está estrechamente relacionada, asimismo, a la importancia que le atribuyan a la participación, al número de técnicos especializados que destinen a esa tarea, a las horas que dediquen a estudiar los temas y a sugerir soluciones, a la concurrencia regular a los espacios de participación así como a la capacidad de presentar propuestas que, en la medida que dominen los temas, vayan adquiriendo. La calidad de la participación se construye y depende, en buena medida, de los propios participantes. Resulta entonces que:

- Puede sugerirse que la participación será más activa y de mejor calidad cuando el actor, deseoso de participar, presione para obtener su espacio (participación "de demanda"). Por el contrario, puede suponerse que la participación será más apática y de menor calidad cuando el actor, que no ha solicitado participar, ha sido convocado a hacerlo (participación "de legitimación").
- Es de suponer, también, que la participación será más activa y de mejor calidad, en espacios formalmente constituidos, cuando el actor utiliza ese solo canal para hacer saber su punto de vista y obtener resultados. A la inversa, la participación en esos espacios carecerá de esos atributos cuando el actor tenga diversos caminos de acceso al gobierno y a los negociadores, especialmente si algunos de esos accesos alternativos no son transparentes y se mantienen en un ámbito reservado.

¹ Estos argumentos refieren a la oportunidad de ciertos temas (por ejemplo, los temas ambientales que, con facilidad, pueden convertirse en una restricción para-arancelaria al comercio y entonces los grupos ambientalistas de los países en desarrollo pueden tropezar con barreras a la participación porque removerían un tema que sus gobiernos preferirían soslayar); a que los actores de la sociedad civil expresan intereses sectoriales y defienden posiciones corporativas (en consecuencia, es conveniente consultar al actor, para conocer su punto de vista, pero, al mismo tiempo, el gobierno -expresión del interés general- debe preservar su independencia); a que la negociación suele ser extensa y debe, necesariamente, estar acompañada de confidencialidad pues se caracteriza por el regateo, y el equipo negociador debe ser, entonces, reducido, homogéneo, coherente (un equipo amplio, heterogéneo, compuesto por representantes de grupos que persiguen resultados diversos, sería conrindicado).

Estos argumentos contrarios a la participación pueden contestarse recordando que la participación es la esencia de una sociedad democrática; que el tema ambiental está adquiriendo una importancia de tal magnitud que resultará imposible de soslayar en muy breve plazo (hay que tratarlo y evitar que se convierta en una barrera al comercio); que los negociadores oficiales -contra lo que sería deseable- no suelen ser siempre esos seres independientes que velan en todo tiempo y lugar por el interés general (la presencia de actores con intereses contrapuestos impedirá que los intereses particulares de tal sector predominen sobre los de tal otro); y que los equipos maduros y participativos no afectan la eficiencia y la eficacia de la negociación.

- Cabe imaginar, asimismo, que la participación de un actor será más activa y de mejor calidad, en espacios formales compartidos, cuando considere que hay posibles puntos de confluencia con otros participantes. Pero si sólo percibe oposición de intereses y/o está gobernado por la desconfianza hacia los otros actores, puede ocurrir que opte por una actitud prescindente y, por lo tanto, que su participación sea de baja calidad.
- La calidad de la participación, puede suponerse, que estará relacionada a la profesionalización de los actores. La participación que es simplemente "una actividad más" para el representante de la sociedad civil será muy probablemente "esporádica" y "de legitimación"; rara vez "de necesidad".

IV. La experiencia en diversos procesos de negociación

Se hará referencia ahora a la experiencia participativa en tres momentos distintos: (a) antes del MERCOSUR, (b) en el MERCOSUR; (c) en otros procesos posteriores al MERCOSUR.

Antes del MERCOSUR

En la ALADI, como se sabe, la negociación era "producto por producto". Por tal razón, el avance en la integración, durante el período de la ALADI, fue modesto y caracterizado, principalmente, porque cada parte hacía concesiones en "aquello que no producía".

A lo largo de su existencia la ALADI promovió la relación con los medios académicos (contratando informes y trabajos referidos a la integración), con los trabajadores y los empresarios (a través de reuniones, seminarios, conferencias, etc.) y más recientemente con organizaciones no gubernamentales. También ha promovido la formación de equipos técnicos con especialización sectorial o subsectorial para apoyar a las negociaciones. En general, este tipo de actividades estaban destinadas a generar opinión respecto a ciertos temas pero no incidían en la negociación propiamente dicha.

Los actores principales de la negociación, en el ámbito de la ALADI, han sido los funcionarios gubernamentales y los empresarios. Estos últimos, al menos en el caso uruguayo, parecen haber tenido un papel más activo y gravitante en esta etapa que en las posteriores.² Este mayor protagonismo "en la mesa" del sector empresarial en la etapa de la ALADI se explica, quizá, por el carácter eminentemente defensivo de la negociación y por la posición algo más favorable al fomento de la industria que predominaba en los gobiernos de la época.

En el MERCOSUR

El Mercado Común del Sur es el proceso de integración que más ha desarrollado la participación a través de instituciones creadas a tal efecto. Si bien, como se verá, la participación ha sido amplia en cuanto a los

² Como ha dicho un representante del sector empresarial (Bardier): "En el caso de la ALADI el sector privado participaba en el proceso de negociación. Es decir, se sentaban a la mesa el negociador del gobierno y el del sector privado, si bien la última palabra correspondía al gobierno. Creo que después se fue reduciendo la participación del sector privado. El sector privado dejó de participar directamente y se adoptó el criterio del 'cuarto de al lado'".

sectores convocados, puede decirse que los más activos participantes, al menos en la etapa inicial, han sido los empresarios y los trabajadores.³

- Los empresarios y los trabajadores en el MERCOSUR -

- Los empresarios

Bajo el nombre "empresario" se nuclea a un conjunto sumamente heterogéneo de individuos. En una clasificación referida a la propiedad del capital y, con frecuencia, al tamaño de las empresas, se puede distinguir entre empresarios transnacionales y empresarios nacionales. Y dentro de éstos, entre empresarios grandes, medianos y pequeños.

Por otra parte, en una clasificación referida al sector de actividad, puede distinguirse entre empresarios industriales, comerciales, agropecuarios, del sector servicios, etc. La reacción de cada uno de estos grupos empresariales, respecto a los procesos de integración, ha sido diversa. También ha sido distinto, por tanto, su compromiso con la participación.

Es de señalar que muchas empresas transnacionales (por ejemplo, del sector automotor o del farmacéutico) aprovecharon el acuerdo de integración para racionalizar su actividad a nivel subregional. Sin embargo, no fueron estos actores los principales partícipes en las estructuras institucionales del MERCOSUR. Como se ha señalado con propiedad por Grandi y Bizzozero [1998] diversos grupos empresariales estuvieron implicados desde el inicio en el proceso pero "el sector que participó activamente en la definición de los cronogramas y sectores sensibles fue el empresariado nacional". Y cabría agregar que, dentro del empresariado nacional fueron muy especialmente los industriales los que manifestaron más interés en el MERCOSUR.⁴

Del lado de los productores rurales las posiciones fueron cautas respecto al MERCOSUR. En ese contexto, resultan interesantes las palabras de Carlos Gasparri, presidente por entonces de la Asociación Rural, pues en 1991 vaticinaba una discreta participación empresarial y atribuía esa actitud a "la mentalidad empresarial dominante".⁵

Por otra parte, no se percibía dosis alguna de entusiasmo con el MERCOSUR en los empresarios exportadores hacia fuera de la región. Y menos aún en los empresarios comerciales, en cuyos gremios tienen fuerte peso los importadores, deseosos de aprovechar la apertura importadora desde todos los mercados y no sólo desde los regionales.

Por lo tanto, y como era de esperar, fueron los empresarios industriales los que adoptaron una actitud más favorable hacia la integración y los que reclamaron con insistencia que se abrieran espacios de participación. Los plazos especiales, obtenidos por Uruguay, para reducir los aranceles a cero así como las listas de

³ Como ha señalado un representante del ámbito sindical (Padrón): "la representación no se podía agotar en la clásica composición capital-trabajo; sin embargo, es notorio que en todo el MERCOSUR esos fueron los sectores más activos en términos de participación y de interés en esa participación".

⁴ La Cámara de Industria de Uruguay (CIU) declaró en reiteradas oportunidades que Uruguay no debía quedar fuera del proceso de integración subregional que, con los protocolos de 1986 y el acuerdo bilateral de 1988, habían iniciado Argentina y Brasil. Esta posición de la CIU se percibe, por ejemplo, en la declaración del 6 agosto de 1990 donde se señala que no es conveniente quedar al margen de ese proceso "no sólo por la cercanía geográfica, sino también porque el crecimiento económico de Uruguay está basado en una estrategia exportadora, donde sus vecinos ocupan un lugar preponderante".

⁵ Gasparri dijo, en noviembre de 1991, que "el principal problema relativo a la integración no es la falta de posibilidades para la participación de los empresarios, sino la mentalidad empresarial dominante". Vaticinando que los empresarios tendrían cierta resistencia a la participación Gasparri añadió: "los empresarios tienen una orientación fundamentalmente individualista en su pensamiento: todos quieren su propio éxito y, por eso, se muestran renuentes a colaborar, incluso entre sí".

adecuación extensas presentadas por los negociadores uruguayos fueron de directa inspiración del empresariado industrial.

- Los trabajadores

La representación de los trabajadores ha sido asumida por la central única (PIT-CNT), de larga tradición en Uruguay. En los últimos años, y como consecuencia del proceso de desindustrialización (el sector industrial redujo su participación en el producto interno bruto (PIB), en los años noventa, de 25% a 17%), la central ha perdido algo de su fuerza tradicional y ha reducido, además, el número de sus miembros.

Si bien los trabajadores siguen teniendo importante peso en la central, se percibe una influencia creciente de los funcionarios. Esto es consecuencia de que, mientras los trabajadores industriales se reducían (de aproximadamente 170.000 en 1990 a menos de 100.000 en 2000, aunque esta última cifra debería ser algo corregida al alza por efecto de las tercerizaciones) los funcionarios del sector público (gobierno central, intendencias y empresas públicas), nucleados en los sindicatos más fuertes, mantenían su número prácticamente sin cambios. Y otro tanto ha ocurrido con los funcionarios del sistema financiero, agrupados en uno de los sindicatos más poderosos.

Las posiciones, al interior de la central de trabajadores, con respecto a la integración, no han sido unánimes. Algunos sectores que se ubican más a la izquierda en el espectro político, con cierta influencia en la central sindical, han mantenido una posición claramente contraria a la integración, posición que pudo haber tenido eco en trabajadores del sector industrial, cuyos puestos de trabajo se hicieron más inestables, en parte por la competencia de la producción de origen en otros países del MERCOSUR.⁶

Pero, en términos generales, la central no ha sido contraria a la integración, aunque ha cuestionado diversos aspectos de la política oficial. Entre otros aspectos ha solicitado al gobierno una posición más agresiva respecto a los vecinos en defensa de la producción nacional (esto se ha hecho evidente, por ejemplo, en el caso de medidas para-arancelarias de Argentina o Brasil que han afectado a las exportaciones de Uruguay y han tenido un impacto negativo sobre el empleo y los salarios).

- La participación en las instituciones del MERCOSUR -

Desde el inicio del MERCOSUR existe en Uruguay la Comisión Sectorial (COMISEC). Pero fue en el Protocolo de Ouro Preto (1994) donde se crearon el Foro Consultivo Económico y Social; se consolidaron y crearon nuevos Subgrupos de Trabajo que dependen del Grupo Mercado Común; y se echó a andar la Comisión Parlamentaria Conjunta.

- La Comisión Sectorial para el MERCOSUR (COMISEC)

La COMISEC, fue creada en octubre de 1991, poco después de la firma del Tratado de Asunción, como órgano asesor del gobierno. Se trata de una institución nacional. La integran representantes de la Presidencia de la República por medio de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Están también presentes

⁶ En una entrevista que le realizaran en el año 1997 el experto en comunicación Mario Kaplun señaló que "hay factores que están pesando mucho para que la población se sienta temerosa frente al avance del MERCOSUR; se está dando en nuestro país un altísimo nivel de desocupación y uno de los factores que los empresarios invocan es que la reconversión industrial requerida por el MERCOSUR, o bien los desplaza, o bien les exige un tipo de organización que los obliga a prescindir de trabajadores; en la medida que estamos padeciendo (...) un cierre de industrias, es explicable que la población vea con aprehensión los avances del MERCOSUR.

delegados de las cooperativas, los sindicatos de trabajadores y los gremios empresariales. Según uno de sus funcionarios, la COMISEC es una "correa de transmisión de las inquietudes y propuestas del sector privado hacia el gobierno".

Al parecer la COMISEC tuvo un papel activo durante los primeros años del MERCOSUR. En la actualidad, sin embargo, habría perdido buena parte de su dinamismo inicial. Fuentes de la COMISEC han señalado que la Comisión se reúne "al menos una vez al mes y con frecuencia dos o tres veces en el mismo mes, y con buena concurrencia". Pero fuentes del sector privado, sin embargo, tienen una visión más crítica. En opinión de Daniel Bentancourt, representante de las cooperativas, "la COMISEC ha tenido escasas reuniones en el último año y sólo con carácter informativo". Por su parte, Eduardo Gudynas, de las ONGs ambientales señala que "el principal problema es la tendencia a quedar atrapados en un mecanismo informativo".

Lo expuesto sugiere que la COMISEC, a pesar de que fue creada para promover la participación, no parece haber logrado su objetivo o, a lo sumo, lo ha hecho de manera limitada.

- El Foro Consultivo Económico y Social (FCES)

El FCES es un organismo regional al cual concurren delegaciones de los cuatro miembros plenos del MERCOSUR. La representación uruguaya en el FCES -nueve miembros de treinta y seis- está compuesta por delegados de los trabajadores, de los empresarios y del "sector diverso". En el lenguaje de Ouro Preto no se hace referencia a la sociedad civil sino a "sectores económicos y sociales".

Los empresarios y los trabajadores están representados a través de las cámaras y sindicatos y, según el reglamento, debe existir paridad entre ambos. En el "sector diversos" se incluye a Cudecoop (cooperativas), a la ANONG (Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales), a la AUDU (Agrupación Universitaria del Uruguay). Suele considerarse que, en el caso uruguayo, hay una adecuada representación sectorial en el FCES. Además, no se trata de una representación cerrada sino que está abierta a nuevas incorporaciones.

El plenario del FCES debe reunirse, como mínimo, cada seis meses. Adopta resoluciones por consenso y carece de recursos propios, pues no recibe aporte del MERCOSUR ni de los estados partes. Se entiende que ésta constituye una limitación importante para la actuación del Foro.⁷

Es interesante destacar que el Foro tiene, en realidad, organizaciones paralelas, como la Coordinadora de Centrales Sindicales del MERCOSUR, el Consejo Industrial del MERCOSUR y el Consejo de Cámaras de Comercio que realizan, a nivel sectorial, reuniones regulares de intercambio de información, análisis de temas comunes y, al menos en el caso de los industriales, han hecho propuestas. Resulta así que además del trabajo de las secciones nacionales existe también, y en paralelo, el trabajo con visión regional de los sectores.

Ahora bien, ¿cómo funciona realmente el FCES? ¿Tiene algún peso en las decisiones? ¿Qué opinan los que participan en el Foro? Al respecto, las respuestas son muy variadas. De una parte están los que creen -como ocurre con Jorge Bardier, presidente de la Comisión de Comercio Exterior de la Cámara de Industrias- que el Foro ha sido de escasa utilidad y que no ha hecho aportes de verdadera significación. De otro lado, los representantes tanto de los empresarios (Fraschini) como de los trabajadores (Padrón) en el FCES tienen una

⁷ Como ha señalado uno de los miembros integrantes (Fraschini): "El Foro está siendo financiado por las propias organizaciones representadas en el Foro y aquella sección nacional que tiene la coordinación *pro tempore* tiene la carga de financiar las reuniones que se hacen en su país".

visión bastante más positiva. Ambos consideran, por ejemplo, que sus recomendaciones han sido tomadas en cuenta por los gobiernos y que, por tanto, han logrado incidir.⁸

Esta disparidad de criterios sobre la institución destinada a convertirse en caja de resonancia de la sociedad civil muestra, sin embargo, un punto en común: la incidencia en el proceso de integración ha sido insignificante (Bardier) o insuficiente (Padrón); en ningún caso ha ejercido la influencia deseada. Pueden explorarse diversas hipótesis para explicar esta limitación del FCES.

- En primer lugar, y con respecto al surgimiento del FCES, se ha señalado (Padrón) que el Foro surgió porque "hubo una fuerte presión de sectores de la sociedad civil y los gobiernos dijeron 'bueno, algo tenemos que hacer', y apareció el Foro (...) pero molesta a algunos sectores la existencia de determinados ámbitos de participación, incomoda particularmente a quienes están conduciendo esos procesos...". Desde esta perspectiva, podría suponerse que la relación entre los integrantes del Foro (o los representantes de algunos actores en el Foro) y los negociadores oficiales ha sido menos fluida de lo que sería deseable.
- En segundo lugar, y como ya se señaló, el Foro carece de recursos propios, sean supranacionales o nacionales. Esta parece ser una limitación importante, sobre todo en el caso de las representaciones de las economías pequeñas que, quizá con excepción de los delegados empresariales, disponen de recursos propios muy limitados. El apoyo para los representantes de los sindicatos, de las cooperativas o de las ONGs suele ser modesto o inexistente, lo cual resulta en una participación algo acotada. En este sentido, altos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores indicaron que esta debilidad se extiende incluso a los representantes del sector empresarial.
- En tercer lugar, y asociado al punto anterior, la capacidad técnica del Foro es claramente insuficiente. Fraschini ha dicho que resulta absolutamente necesario que "las secciones nacionales tengan un financiamiento que les permita tener un equipo técnico de apoyo, que ayude en la organización de las reuniones nacionales y en el tratamiento de los diferentes temas".⁹
- En cuarto lugar, el FCES debe adoptar las resoluciones por consenso. En un órgano de 36 miembros titulares es de imaginar que no siempre el consenso es fácil de obtener. Sin embargo, el consenso

⁸ Jorge Bardier, Presidente de la Comisión de Comercio Exterior de la Cámara de Industrias, tiene una opinión crítica sobre el FCES. "El FCES del MERCOSUR es más participativo, diversos grupos se reúnen ahí. Pero mi impresión es que no resulta muy productivo. Desde su fundación no ha hecho reales aportes. Mi impresión es que el FCES es un gran *freezer* a donde llegan los temas para congelarse".

La posición del representante de la industria parece ser compartida, hasta cierto punto, por Daniel Bentancourt, delegado de las cooperativas. Para Bentancourt el Foro "ha actuado como órgano consultivo esporádicamente y ha sido sólo vínculo de información". Consultado acerca de si cree que sus opiniones han gravitado o han sido tenidas en cuenta, respondió que no.

Más optimista ha sido Juan José Fraschini, representante en el FCES del Consejo Superior Empresarial (Cosupem). En opinión de Fraschini "los gobiernos han entendido que el canal conductor de todas las inquietudes y los planteos del sector privado debe ser el FCES (...). Nosotros tenemos, como representantes del sector privado, un desafío especial que es tratar de hacerle ver a la sociedad civil nuestra representación y, de algún modo, también a nuestras propias organizaciones, que el canal oficial para el tratamiento de los temas es el FCES". Fraschini cree, además, que el Foro ha hecho desde su creación varias recomendaciones y "nos consta que los gobiernos han tenido en cuenta parte de esas recomendaciones".

Una visión positiva tiene también Alvaro Padrón, representante sindical en el FCES. A su criterio el FCES ha sido un instrumento eficaz para influir en el proceso de integración regional aunque agrega que "se ha influido en forma insuficiente". Considera que la institución ha sido útil pero "estamos obligados a poner el énfasis en como mejorar". Padrón ha dicho también que "si nos preguntan si hemos logrado influir, nosotros contestaríamos que sí; pero si nos preguntan si hemos logrado influir suficientemente, yo diría que no. Estamos lejos de tener el nivel de influencia que las organizaciones entendemos que nos corresponde en este proceso".

⁹ En la misma dirección Gudynas ha dicho que "no siempre los grupos consultados tienen la capacidad para responder a las preguntas. Nosotros estamos viendo un proceso interesante: por ejemplo, la Federación Rural (gremio empresarial agropecuario) o el Pit CNT (sindicatos) muchas veces no logran responder a las consultas porque no tienen gente que pueda dedicarle tiempo a los temas". Fuentes del Ministerio de Relaciones Exteriores opinaron que las delegaciones del sector privado (tanto sindicales como empresariales) suelen ser técnicamente frágiles y, por esa razón, "producen poco, sea en información o en propuesta".

no es motivo de crítica ni sinónimo de parálisis para los representantes de los trabajadores y de los empresarios.¹⁰

- En quinto lugar, como su nombre lo indica, el Foro es consultivo y, además, los órganos decisorios no están obligados a consultarlo. Se ha dicho que ésta es una diferencia importante con el Comité Económico y Social de la Unión Europea porque la Comisión está obligada, en algunos casos, a solicitar su dictamen. Pero la diferencia podría ser más formal que real. Como ha señalado Edward Best el CES ha tenido influencia limitada porque sus aportes no parecen haber sido de relevancia. Además, en los casos que se busca su dictamen, el Tratado de Roma estipula que transcurrido el plazo, si no se ha recibido tal opinión, "dicha falta no debe influir en el avance del tema en cuestión".
- En sexto lugar, el FCES recibió un fuerte espaldarazo, a comienzos del año 2000, con la resolución N° 15 del Grupo Mercado Común. Esta resolución estipula que el Foro es el único interlocutor válido a través del cual deben canalizarse las inquietudes y las propuestas del sector privado. Es de suponer que esta resolución, que suele considerarse un paso significativo en favor de la transparencia, aliente una más activa participación de todos los grupos del sector privado.

En suma, puede decirse que el FCES es una institución incipiente, con una representación amplia de la sociedad civil uruguaya, que está ensayando caminos de participación que irán adquiriendo mayor solidez en tanto la institución disponga de recursos económicos, cuente con personal de apoyo para las representaciones nacionales, pueda respaldarse en equipos técnicos que mejoren la calidad de las propuestas y se hagan más fluidas las relaciones entre los miembros del FCES y los negociadores oficiales.

- Los subgrupos de trabajo

En el ámbito del Grupo Mercado Común se han creado doce subgrupos de trabajo referidos a comunicaciones (1), minería (2), reglamentos técnicos (3), asuntos financieros (4), transporte e infraestructura (5), medio ambiente (6), industria (7), agricultura (8), energía (9), asuntos laborales, empleo y seguridad social (10), salud (11), e inversiones (12).

En los subgrupos de trabajo actúan, como miembros plenos, los funcionarios del gobierno. Pero se considera que los subgrupos constituyen un espacio privilegiado de participación en el MERCOSUR, sobre todo en las comisiones que se han organizado en torno a los mismos. Los sindicatos intervienen y poseen un seguimiento de excelente nivel sobre las negociaciones referidas a acuerdos laborales y de seguridad social; las organizaciones ecologistas, actúan en el ámbito del medio ambiente. Los empresarios tienen presencia en varios subgrupos, particularmente en industria, agricultura, asuntos laborales y en otros.

Se trata, sin duda, de un importante espacio de participación. Pero los subgrupos no han tenido igual desempeño: algunos han sido dinámicos y han generado propuestas mientras que otros han transitado por carriles más lentos.¹¹

¹⁰ Padrón ha dicho que "yo apuesto al consenso porque con una situación como la que tenemos en el MERCOSUR, donde estamos queriendo conquistar un espacio de influencia, si aparecemos, como sectores de la sociedad civil, divididos en propuestas, va a ser mucho más difícil influir. El consenso nos da, desde la perspectiva de la influencia sobre los sectores oficiales, un arma fuerte: esta propuesta esta apoyada por empresarios de los cuatro países, trabajadores de los cuatro países, y sectores diversos de la sociedad civil de los cuatro países". Por su parte Fraschini ha señalado que "hasta ahora hemos tratado de poner el máximo esfuerzo para lograr ese consenso y eludir el peligro de que el consenso afecte la profundidad de las recomendaciones".

¹¹ En opinión de uno de los participantes en los Subgrupos del MERCOSUR "la situación varía mucho según la coyuntura y el Subgrupo". Agrega que "los Subgrupos de Industria y de Agricultura han sido bastante abiertos a la participación del sector privado, tanto laboral como empresarial; en el caso del Subgrupo sobre Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social desde el inicio actúa, según las normas de la OIT, con estructura tripartita".

Una experiencia interesante, además, se encuentra en el subgrupo 6, sobre temas ambientales. En este caso, el trabajo participativo a nivel nacional ha permitido, después, una actividad provechosa en el subgrupo del MERCOSUR. En efecto, Uruguay ha creado, a nivel del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTyMA) una Comisión Técnica Asesora en Medio Ambiente (COTAMA) en donde participan representantes de varios ministerios, de los sindicatos, de agremiaciones empresariales y de las ONGs.

Un integrante de la COTAMA (Gudynas) opina que si bien "el proceso de consulta tiene muchos altibajos, a nivel nacional es uno de los mejores mecanismos que conocemos y a nivel del MERCOSUR es posiblemente el mejor en temas ambientales: Argentina y Paraguay no tienen nada parecido y en Brasil existe una comisión pero es enorme y funciona bastante mal".

Es de señalar que las posiciones que Uruguay defiende, por medio de los delegados del Ministerio respectivo en el subgrupo de trabajo sobre Medio Ambiente, suelen ser consultadas con los integrantes de la COTAMA. Miembros de esta Comisión han señalado que "hasta donde hemos podido saber ningún otro ministerio, con actuación en otros subgrupos, tiene un mecanismo de consulta de este tipo para apoyar su propia gestión".

La experiencia de la COTAMA y del subgrupo 6 del Grupo Mercado Común sugiere que la participación tiene más componentes sustantivos cuando el trabajo conjunto, entre actores que provienen de distintos orígenes, se inicia en instancias creadas a nivel nacional, donde se recibe información y se realizan los intercambios y los debates, y se llevan después las inquietudes y propuestas a los ámbitos regionales.

- La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)

El MERCOSUR mereció la atención del parlamento uruguayo en muchas oportunidades. Con frecuencia, los ministros vinculados directamente a la integración subregional (Cancillería y Economía) han sido llamados a sala parlamentaria para que informen sobre la marcha de las negociaciones o sobre divergencias con los otros socios comerciales. El MERCOSUR es un tema de fuerte interés parlamentario.

Sin embargo, la Comisión Parlamentaria Conjunta ha tenido una actuación más que discreta hasta el momento. La CPC debe reunirse, en sesión plenaria, al menos dos veces al año. Cuenta, también, con una mesa ejecutiva que se ha reunido con más frecuencia. Pero, por lo general "las reuniones se limitan a aprobar el acta de la reunión anterior y a hacer alguna declaración", según una fuente parlamentaria. En los hechos, el proceso de integración está en manos, sobre todo, de los poderes ejecutivos de cada estado parte y la CPC carece de real ingerencia.

En opinión de algunos analistas la CPC sería un embrión del Parlamento del MERCOSUR (algo similar, por ejemplo, al Parlamento Europeo que, con el paso del tiempo, ha ido adquiriendo creciente relevancia). Pero, por el momento, tanto por los poderes de que dispone, como por la relevancia que la CPC parece tener para los parlamentarios nacionales, está lejos de asimilarse a un verdadero parlamento e incluso se encuentra distante de officiar como un espacio relevante de participación.¹²

¹² Esta realidad ha llevado a un parlamentario, que prefirió guardar el anonimato, a decir que "el MERCOSUR ha avanzado como espacio técnico pero tiene mucho menos avance como espacio político regional; la consecuencia es que cuando los parlamentarios nos trasladamos a una reunión de la CPC lo hacemos como representantes nacionales, para plantear temas nacionales, y no como congresistas de un área en vías de integración".

- Las consultas y las propuestas -

En un proceso extendido en el tiempo y de elevada complejidad como el MERCOSUR, las relaciones entre el gobierno y el sector privado pueden asumir distintas formas que van desde la consulta esporádica hasta el contacto regular en una institución de carácter permanente.

- Las consultas

Desde el comienzo del MERCOSUR el gobierno ha consultado a las asociaciones de la sociedad civil. Ahora bien, ¿qué características asumen estas consultas?

- las consultas suelen ser esporádicas y sobre aspectos puntuales;¹³
- la frecuencia, el tipo y la profundidad de la consulta varía según la oficina del gobierno que la hace;¹⁴
- las relaciones personales entre el funcionario y el representante de la sociedad civil influyen en la consulta.¹⁵

La consulta suele ser, en verdad, el instrumento más característico de la "participación esporádica" aun cuando, dependiendo de las circunstancias, puede responder incluso a la "participación de necesidad" toda vez que el negociador público enfrente una situación que requiera de la información o el criterio privado para fijar posición.

- Las instituciones permanentes

La participación en instituciones permanentes se ha ido desarrollando sobre todo a partir del Protocolo de Ouro Preto. Las principales características de la participación en estos ámbitos del MERCOSUR son:

- permite un trabajo más continuo y acumulativo, con lo cual apuntan a la profesionalización;
- son espacios tanto de información como de propuesta y permiten influir en la negociación oficial;¹⁶
- la amplitud es mayor porque cubre temas de estrategia, de agenda y de negociación.

¹³ En opinión de Bardier, de la Cámara de Industrias, "no hay un procedimiento formal de consulta o participación; lo que más predomina son consultas puntuales, referidas a aspectos concretos de la negociación, por ejemplo, posiciones arancelarias. Los temas más grandes, como estrategia de negociación o agenda, generan menos consultas".

¹⁴ Según el empresario Bardier "el tema y el momento no es igual con todos los ministerios y, como se sabe, hay cuatro involucrados: Relaciones Exteriores, Economía, Ganadería e Industria"; Bardier indica que "suele haber muy buena relación con el Ministerio de Industria y con la Cancillería, pero la relación es más tibia con Ganadería y más débil aún con el Ministerio de Economía".

¹⁵ Otros aspecto a destacar, ha dicho Bardier, "es que el vínculo personal es muy importante: mucho depende de quien sea el ministro y del funcionario con quien se realiza el contacto". Una visión semejante transmite Gudynas cuando dice que "los procesos de consulta siempre son diferentes; depende mucho de los funcionarios encargados".

¹⁶ Alvaro Padrón, representante de los trabajadores, opina que la participación que resulta más útil "es la que se instala desde el comienzo mismo del proceso de negociación". Agrega que "aquellos ámbitos con carácter institucional y que se constituyen con funcionamiento sistemático y permanente, son los que dan mejor resultado. En particular cuando adoptan una lógica de tratamiento de los temas ANTES del inicio de las negociaciones o de que éstas concluyan, porque se transforman no sólo en un espacio de información para el sector privado sino también en un instrumento de real influencia en el proceso de negociación oficial".

En el caso del Foro Consultivo las recomendaciones elevadas al Grupo Mercado Común han abarcado una amplia gama de temas, muchos de ellos referidos a la estrategia y a la agenda de negociación.¹⁷ Esto sugiere que en los espacios permanentes se acentúa el carácter sustantivo de la participación.

Después del Tratado de Asunción

- Las Negociaciones en la OMC -

En septiembre de 1999, con motivo de la reunión de la OMC en Seattle, el Gobierno uruguayo creó una Comisión Interministerial para la "formulación y coordinación de la posición nacional con respecto a las negociaciones multilaterales" en la órbita de la OMC. En el decreto se prevé que la Comisión requiera la asistencia de organismos públicos o privados y que establezca "formas de comunicación y cooperación con entidades de la sociedad que tengan interés directo en los temas que trata la OMC".

Según todas las fuentes consultadas la experiencia uruguaya en torno a la reunión de Seattle fue una de las más ricas en cuanto a la participación del sector privado. Alvaro Padrón, del movimiento sindical, indicó que en Seattle se actuó como un equipo y "había un representante del PIT-CNT en la delegación oficial".

En opinión de Jorge Bardier, de la Cámara de Industrias en la reunión de Seattle de la OMC "hubo una experiencia nueva, muy positiva, donde los ministros, los negociadores oficiales y los representantes del sector privado actuaron formando un verdadero equipo, lo que resultó muy productivo".

La experiencia de Seattle no se agotó en la conferencia porque luego de la reunión se hicieron encuentros en la Cancillería, cada veinte días, entre representantes del Cosupem (empresarios) y del Ministerio. Lamentablemente, esta experiencia, que prometía ser muy rica, no tuvo continuidad: las reuniones, en donde se discutían aspectos de estrategia, de agenda y de negociación y que eran un camino para avanzar en profundidad, se fueron espaciando cada vez más y, por último, dejaron de hacerse.

Altos funcionarios de la Cancillería estuvieron de acuerdo en que durante la reunión de Seattle se formó un equipo, con negociadores oficiales y representantes privados, tanto del sector empresarial como del sindical, que actuó con agilidad, buen nivel técnico y dejó una experiencia que el Ministerio de Relaciones Exteriores juzga muy positiva. Interrogados acerca de los encuentros posteriores entre la Cancillería y el Cosupem opinaron, también, que la experiencia había sido muy rica pero, lamentablemente, no había tenido continuidad porque "el ministro y el subsecretario viajan mucho y les resultaba cada vez más difícil convocar a los encuentros con los empresarios y asistir a los mismos".

Cuando se les preguntó acerca de por qué los encuentros eran sólo con los empresarios cuando, durante la reunión de Seattle, se había trabajado también en equipo con representantes de otros actores del sector privado dijeron que "el Ministerio de Relaciones Exteriores normalmente trabaja en contacto con los empresarios para preparar las misiones que se envían al exterior".

La experiencia de Seattle -tanto la reunión como los encuentros posteriores- parece sugerir que existe una participación potencial muy fuerte, por parte del sector privado, en las negociaciones multilaterales pero diversas trabas -débil capacidad de organización y desinterés sobre todo de parte de altos funcionarios de

¹⁷ A modo de ejemplo, una de las recomendaciones se refiere a las relaciones entre el MERCOSUR y el ALCA, tema sin duda de hondo contenido estratégico; otra a las relaciones entre el MERCOSUR y los otros países integrantes de la ALADI; otra a las trabas al comercio intrarregional, tema reiterado en la agenda del MERCOSUR; otra a las medidas unilaterales, adoptadas por algunos socios y que afectan negativamente al resto. Estas recomendaciones, según fuentes oficiales consultadas, "han sido una ayuda importante tanto para ordenar algunos temas como para poner los énfasis adecuados durante las negociaciones".

la Cancillería- resultaron aparentemente insuperables y dieron por finalizado con un esfuerzo de equipo que se había iniciado de manera auspiciosa.

- Las negociaciones del ALCA -

El ALCA, como se sabe, tiene varios elementos de incertidumbre. Desde el punto de vista formal se desconoce aún si el Presidente de Estados Unidos, G. Bush, obtendrá en el Congreso la "vía rápida" y cual será su alcance. Desde el punto de vista más sustantivo no está claro cual puede ser la viabilidad de un acuerdo que involucra a 34 países muy heterogéneos. En la historia de la integración latinoamericana los once países de la ALADI, diversos entre sí (aunque no tanto como los que conformarían el ALCA) tropezaron con permanentes dificultades para alcanzar acuerdos de fondo. Recogiendo esta experiencia el MERCOSUR se creó, entre otras cosas, como respuesta de dos países -y luego de cuatro- para construir un espacio ágil y viable de integración.

Existe cierta incertidumbre también respecto a la institucionalización del ALCA y la participación del sector privado. En 1998 se creó el Comité Especial de Representantes de la Sociedad Civil que comenzó sus actividades con una invitación pública para que las asociaciones del continente le hicieran llegar sus puntos de vista. En el lapso de cinco meses (noviembre de 1998 a marzo de 1999) se recibieron 72 comentarios que fueron posteriormente divulgados en forma resumida. Hasta la fecha, el Comité no parece ser el conducto adecuado para la participación de la sociedad civil.¹⁸

En términos de organismos regionales se ha creado el Foro Empresarial del ALCA pero no ha sido posible instalar el Foro Sindical del ALCA porque tres países (Perú y dos centroamericanos) votaron en contra de esa iniciativa. El modelo de foros separados -uno para empresarios y otro para trabajadores- es el que existe en la Comunidad Andina y es distinto al que desarrolló el MERCOSUR porque en el Foro Consultivo, como se expuso anteriormente, actúan conjuntamente empresarios, trabajadores y otros grupos del sector privado.

Es de notar, además, que la iniciativa de crear el Foro Consultivo Económico y Social del ALCA, inspirándose en el modelo del MERCOSUR, no tuvo respaldo en varios países de América Latina. En opinión del sindicalista Alvaro Padrón, que tiene una visión positiva sobre el FCES del MERCOSUR, "la participación se hace más intensa y provechosa si actúan, en un mismo ámbito, diversos actores del sector privado; en ese sentido podría sostenerse que sería conveniente crear un FCES del ALCA, inspirándose en el MERCOSUR". Pero el mismo Padrón aclara que "el MERCOSUR y el ALCA son dos procesos muy distintos, con diversos grados de heterogeneidad entre los miembros y con objetivos también diferentes y, por todas estas razones, no sería conveniente crear un FCES del ALCA".

En el ámbito nacional un reciente decreto presidencial ha creado la Comisión Nacional del ALCA. Pero a diferencia de la COMISEC cuyo decreto preveía la participación del sector privado, en este caso no se menciona dicha participación. La omisión levantó algunas quejas y cierta preocupación, sobre todo en medios sindicales y de algunas ONGs.

Quizá por ese motivo el Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, en declaraciones hechas con posterioridad a la reunión del ALCA en Buenos Aires, en abril de 2001, propuso que los representantes del sector privado en el FCES del MERCOSUR fueran los interlocutores con los negociadores oficiales en el ALCA, en el marco de la recientemente creada sección nacional del ALCA.

¹⁸ Véanse por ejemplo los comentarios de Pages [2000] al respecto.

El ALCA parece avanzar con rapidez al tiempo que las señales no resultan por el momento muy claras en materia de participación y en ciertos ámbitos se ha ido extendiendo la creencia de que el ALCA es "un asunto de gobiernos" del cual la sociedad está excluida.¹⁹

Esta visión de que el proceso excluye en lugar de incorporar a la sociedad se refuerza por ciertas posturas del gobierno uruguayo de adhesión aparentemente incondicional al ALCA, posturas que no fueron consultadas con otras fuerzas políticas o con representantes de la sociedad civil. Esta ausencia de consulta representa la ruptura de una tradición que se mantenía al menos desde 1985, cuando Uruguay retornó a la democracia. Gobiernos anteriores concebían a la política exterior como asunto de estado.²⁰

El ALCA se encuentra aún en un estadio muy temprano y queda por verse si -el proyecto efectivamente prospera- se generarán foros de participación en el futuro próximo.

V. Los aspectos más destacados de la experiencia uruguayo en materia de participación

Uruguay tiene una larga tradición de acuerdos comerciales con los países vecinos y, más recientemente, con países de extrazona.²¹

En este proceso, que se inicia hace más de 40 años y que en la última década ha cobrado un fuerte dinamismo, ¿qué papel ha correspondido a la sociedad civil? En este largo lapso, caracterizado por un período inicial democrático (1960-1973), un segundo tramo autoritario (1973-1985) y un tercer espacio de tiempo democrático (1985 hasta el presente), los rasgos dominantes de la participación han sido:

- Respecto a los poderes del Estado, el Poder Ejecutivo ha sido el actor central en la estrategia, la agenda y la negociación al tiempo que el Poder Legislativo ha cumplido un papel de bajo perfil; en el caso de la Comisión Parlamentaria del MERCOSUR la gravitación ha sido casi inexistente.
- En estas cuatro décadas el único actor que siempre fue consultado por el gobierno, con independencia del carácter del régimen, aunque con intensidad diversa según las etapas, ha sido el empresarial. En la medida que los acuerdos han tenido un fuerte contenido económico y sobre todo comercial, y los aspectos sociales han sido muy débiles o inexistentes, la presencia empresarial parece responder a una situación de hecho: son los empresarios, precisamente, los que deben en última instancia concretar el acuerdo comercial y convertirlo en un flujo efectivo de bienes. Esto quiere decir que en el proceso histórico de la integración los empresarios han sido los actores de la sociedad civil más convocados a participar.

¹⁹ Daniel Bentancourt, representante de las cooperativas, ha dicho que "con respecto al ALCA a veces se recibe información parcial de la Cancillería. Se trata de un proceso conducido exclusivamente por los gobiernos. La incidencia de los sectores empresariales se realiza por vías no formales. Nosotros, los cooperativistas, estamos excluidos".

²⁰ En tal sentido, una de las fuerzas políticas de Uruguay -el Encuentro Progresista- emitió una declaración, poco antes de la reunión del ALCA en Buenos Aires, en donde manifiesta su inquietud por la situación que se ha abierto en la política internacional "y observa con preocupación que se adopten nuevas posturas o se asuman compromisos en ámbitos internacionales sin que, como tradicionalmente se ha hecho, se asuman iniciativas de comunicación con los sectores políticos".

²¹ En los antecedentes de la situación actual cabe mencionar al Tratado de Montevideo, que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) que se convirtió posteriormente (en 1980) a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con vigencia hasta el día de hoy. Como antecedente del MERCOSUR pueden mencionarse a los acuerdos bilaterales con Argentina (Convenio Argentino-Uruguayo de Complementación Económica - CAUCE) y con Brasil (Protocolo de Expansión Comercial - PEC), firmados inicialmente en 1975 y ampliados en 1985. En 1991 Uruguay se integró al MERCOSUR y, posteriormente, ha sido partícipe de los esfuerzos dirigidos a la creación de un área de libre comercio hemisférico (ALCA) y de las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR.

- En la última década, y sobre todo a partir de la firma del Tratado de Asunción (MERCOSUR) se hace manifiesto el crecimiento del número de actores que participan en el proceso. La razón puede atribuirse, en principio, a la necesidad del gobierno de extender la base de consenso de la política exterior ("participación de legitimación") y, también, a la presión de ciertos sectores (sobre todo sindicales) que quieren ser partícipes del proceso de integración ("participación de demanda").
- La forma predominante de participación parece haber sido "esporádica" o "adjetiva". En términos de "participación sustantiva", sin embargo, puede afirmarse que en las cuatro décadas la incidencia de los actores parece haber aumentado, sobre todo a partir de la institucionalización del MERCOSUR en Ouro Preto (1994), donde se crearon instancias permanentes y predecibles de participación. Dicho lo cual, no parece que existan indicios claros todavía de participación "de necesidad".
- El Foro Consultivo y los subgrupos de trabajo del Grupo Mercado Común han sido las instancias permanentes de participación donde se ha realizado el trabajo más continuo y acumulativo por parte de los representantes de la sociedad civil. Hay evidencias de que este trabajo ha influido en la negociación que llevan a cabo los integrantes de la tecno-burocracia oficial y donde se cubre una gama amplia de temas, desde la estrategia hasta la negociación propiamente dicha.
- Las negociaciones en el ámbito de la OMC han puesto en evidencia que existe una participación potencial muy fuerte, por parte del sector privado, en las negociaciones multilaterales. Sin embargo, diversas trabas -débil capacidad de organización *a posteriori*, desinterés de parte de altos funcionarios de la Cancillería- resultaron aparentemente insuperables y dieron por finalizado un esfuerzo de equipo que se perfilaba prometedor.
- La participación de la sociedad civil en el caso del ALCA es prácticamente inexistente y ha roto incluso con la tradición de hacer de la política exterior una política de Estado con participación y consenso en el sistema político y en la sociedad. Se ha ido extendiendo la creencia que el ALCA es "un asunto de los gobiernos" y que la sociedad está excluida.
- Uruguay no ha desarrollado una metodología de participación de la sociedad civil; esta carencia puede ser imputable a las autoridades gubernamentales, pues a ella corresponde abrir los espacios de participación. Pero quizá, también, en alguna medida, cabe alguna responsabilidad a los propios actores con deseo de participar. Convocados a opinar, no siempre lo han hecho en el tiempo oportuno y con la solidez requerida. El Estado parece abrir con vacilación los espacios y la sociedad civil aparentemente todavía no ha avanzado lo suficiente hacia la "participación necesaria". En suma, depende del Estado abrir el espacio a la participación pero está en la sociedad civil convertirse en instrumento imprescindible.

Bibliografía

- BEST, E. "La Sociedad Civil y la Integración Regional: Experiencias Europeas y Perspectiva Comparada", en *Ciudadanía y Mundialización*. Madrid: INVESP, CIDEAL, CEFIR. 2000.
- BIRLE, P.; P. IMBUSCH Y CH. WAGNER. *Los empresarios y la Integración Regional en América Latina*. Montevideo: EPPAL, CIESU, FESUR. 1994.
- ERMIDA, O. "La ciudadanía laboral en el MERCOSUR", en *Ciudadanía y Mundialización*. Madrid: INVESP, CIDEAL, CEFIR. 2000
- FRASCHINI, J.J. "El ESCF: una experiencia en proceso", en *Participación de la Sociedad Civil en los Procesos de Integración, Revista de Relaciones Laborales*, N° 6. Montevideo: UCUDAL. 1998.
- GRANDI, J. Y L. BIZZOZERO. "Hacia una sociedad civil del MERCOSUR", en *Integración Regional y Participación de la Sociedad Civil*. Montevideo: CEFIR. 1998.
- GUDYNAS, E. *Ecología y participación ciudadana en los acuerdos comerciales*. Montevideo: CLAES. 1978.
- _____. *Desarrollo y ecología en el MERCOSUR: armonías discordantes entre nuevos y viejos movimientos sociales*. Miami: LASA. 2000.
- HONTY, G. *Participación ciudadana en las políticas de energía y cambio climático en el MERCOSUR*. Montevideo: CLAES. Marzo, 2001.
- LÓPEZ ARJONA, A. "Comunicación tendiente a consolidar el proceso de integración del MERCOSUR", Capítulo 7 sobre *Participación Social*. Quito: CIESPAL - UNESCO. 1998.
- PADRÓN, A. "El Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR", en *Participación de la Sociedad Civil en los Procesos de Integración, Revista de Relaciones Laborales*, N° 6. Montevideo: UCUDAL. 1998.
- PAGES, M. "La sociedad civil en el ALCA: transparencia y participación", en *Ciudadanía y Mundialización*. Madrid: INVESP, CIDEAL, CEFIR. 2000.
- PEÑA, F. "Reflexiones sobre la experiencia del MERCOSUR", en *Integración Regional y Participación de la Sociedad Civil*. Montevideo: CEFIR. 1998.
- REINEL, J. Y A. FRANCO. *Sociedad Civil e Integración en las Américas, una mirada al MERCOSUR*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. 1997.

Contestaron el cuestionario

ALVARO PADRÓN Representante del PIT-CNT (central sindical) en el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR.

JORGE BARDIER Presidente de la Comisión de Comercio Exterior de la Cámara de Industrias de Uruguay (gremial empresarial).

EDUARDO GUDYNAS de las ONGs ambientalistas y director del Centro Latinoamericano de Ecología Social, institución independiente con varios trabajos sobre la participación de la sociedad civil y, algunos, específicamente referidos a la participación ciudadana en los acuerdos comerciales.

DANIEL BENTANCOURT Representante de Cudecoop (movimiento cooperativo) en el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR.

ALTOS FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, que prefirieron conservar el anonimato.

PUBLICACIONES DE INTAL

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Integración & Comercio. Revista cuatrimestral (español e inglés) por suscripción o en forma individual.

INTAL Carta Mensual (español, inglés y portugués - Internet).

INFORMES SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN

Informe CENTROAMERICANO. Publicación anual (español). Versión en inglés: Internet.

Informe MERCOSUR. Publicación anual (español, inglés y portugués).

INFORMES ESPECIALES

Integración energética en el Cono Sur (español). Mario A. Wieggers. 1996.

Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur (español):

Transporte Terrestre. José Alex Sant'Anna. 1997.

Puertos y vías navegables. Martín Sgut. 1997.

Los ferrocarriles y su contribución al comercio internacional. Ian Thomson. 1997.

El impacto sectorial de la integración en el MERCOSUR (español y portugués). Juan José Taccone y Luis Jorge Garay (Eds.) 1999.

Impacto del TLCAN en las exportaciones de prendas de vestir de los países de América Central y República Dominicana. Español (Internet).

INTAL: 35 años de Compromiso con la Integración Regional. Español.

América Latina a principios del Siglo XXI: Integración, Identidad y Globalización. Actitudes y expectativas de las élites latinoamericanas. Español (Internet).

DOCUMENTOS DE TRABAJO

The Integration Movement in the Caribbean at Crossroads: Towards a New Approach of Integration (inglés). Uziel Nogueira. 1997.

MERCOSUL e Comércio Agropecuario (portugués). Ives Chaloult y Guillermo Hillcoat. 1997.

Las relaciones de comercio e inversión entre Colombia y Venezuela (español). Eglé Iturbe de Blanco. 1997.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

Integración y democracia en América Latina y el Caribe (español). Alvaro Tirado Mejía. 1997.

Estado de evolución en la elaboración e implementación de las Normas ISO 14.000 y CODEX Alimentarius (español). Laura Berón. 1997.

Evolución institucional y jurídica del MERCOSUR (español). Vicente Garnelo. 1998.

Comercio Electrónico: conceptos y reflexiones básicas (español). Gerardo Gariboldi. 1999.

Cómo expandir las exportaciones de los países dentro de una economía globalizada (español). Rubens Lopes Braga. 1999.

La dimensión cultural: base para el desarrollo de América Latina y el Caribe: desde la solidaridad hacia la integración (español). Alejandra Radl. 2000.

Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo (español). Bernardo Kliksberg. 2000.

Los países pequeños: Su rol en los procesos de integración (español). Lincoln Bizzozero - Sergio Abreu. 2000.

BASES DE DATOS - SOFTWARE

DATAINTAL (CD-ROM) Sistema de estadísticas de comercio de América

Base INTAL MERCOSUR (BIM)

Base de datos bibliográficos (INTEG)

Directorio de las Relaciones Económicas de América Latina y el Caribe con Asia-Pacífico (CD-ROM)

Instrumentos básicos de integración económica en América Latina y el Caribe - II. Actualizada a Junio 2001.

Rueda de Negocios

PUBLICACIONES DE INTAL/ITD/STA

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Una evaluación de la homogeneidad macroeconómica y del desarrollo de la región centroamericana (español). Florencio Ballester. 1998.

Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s (inglés). Robert Devlin y Ricardo Ffrench-Davis. 1998.

Negotiating Preferential Market Access: The Case of NAFTA (inglés). Antoni Esteveordal. 1999.

El ALCA y la OMC: Especulaciones en torno a su interacción (español). Jaime Granados. 1999.

The New Regionalism in the Americas: The Case of MERCOSUR. (inglés). Antoni Esteveordal, Junichi Goto y Raúl Saez. 2000.

¿Qué hay de nuevo en el Nuevo Regionalismo en las Américas? Robert Devlin y Antoni Esteveordal. 2001 (también disponible en inglés).

Metodología para el análisis de regímenes de origen. Aplicación en el caso de las Américas (español). Luis J. Garay S. y Rafael Cornejo. 2001.

DOCUMENTOS DE DIVULGACIÓN

ALCA: Un proceso en marcha (español). Nohra Rey de Marulanda. 1998.

The Caribbean Community: Facing the Challenges of Regional and Global Integration (inglés). Anneke Jessen y Ennio Rodríguez. 1999.

Government Procurement and Free Trade in the Americas (inglés). Jorge Claro de la Maza y Roberto Camblor. 1999.

Financial Services in the Trading System: Progress and Prospects (inglés). Eric Miller. 1999.

The FTAA: Some Longer Term Issues (inglés). Robert Devlin, Antoni Esteveordal y Luis Jorge Garay. 1999.

The Free Trade Area of the Americas and MERCOSUR-European Union Free Trade Processes: Can they Learn from Each Other? (inglés). Robert Devlin. 2000.

Negotiating Market Access between the European Union and MERCOSUR: Issues and Prospects (inglés). Antoni Esteveordal y Ekaterina Krivonos. 2000.

La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible (español). Jaime Granados. 2001.

NAFTA and the Mexican Economy: Analytical Issues and Lessons for the FTAA (inglés). J. Ernesto López-Córdova. 2001.

Breaking from Isolation: Suriname's Participation in Regional Integration Initiatives (inglés). Anneke Jessen y Andrew Katona. 2001.

Regional Public Goods in Official Development Assistance (inglés). Marco Ferroni. 2001.

Hacia una nueva alianza de comercio e inversión entre América Latina y Asia-Pacífico (español: Internet). Mikio Kuwayama. 2001 (también disponible en inglés).

El proceso de formulación de la Política Comerciales. Nivel uno de un juego de dos niveles: Estudios de países en el Hemisferio Occidental (español e inglés). 2002.

PUBLICACIONES DE INT/ITD

DOCUMENTOS DE TRABAJO

El Mercado Común del Sur: MERCOSUR. Martin Arocena. Documento de Trabajo # 203. Septiembre 1995 (también disponible en inglés).

De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos. Robert Devlin y Luis Jorge Garay. Documento de Trabajo # 210. Julio 1996 (también disponible en inglés).

Facts, Fallacies and Free Trade: A Note on Linking Trade Integration to Labor Standards. Donald J. Robbins. Working Paper # 214. Mayo 1997.

What can European Experience Teach Latin America About Integration. L.A. Winters. Working Paper # 215. Mayo 1997.

Economic Integration and Equal Distribution. Willem Molle. Working Paper # 216. Mayo 1997.

Hacia el libre comercio en el Hemisferio Occidental: El proceso del ALCA y el apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo. Enrique V. Iglesias. Documento de Trabajo # 218. Julio 1997 (también disponible en inglés).

Convergence and Divergence Between NAFTA, Chile, and MERCOSUR: Overcoming Dilemmas of North and South American Economic Integration. Raúl A. Hinojosa-Ojeda, Jeffrey D. Lewis y Sherman Robinson. Working Paper # 219. Mayo 1997.

La infraestructura de transporte en América Latina. Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 220. Julio 1997 (también disponible en inglés).

MERCOSUR: Logros y desafíos. Carlos Sepúlveda y Arturo Vera Aguirre. Documento de Trabajo # 213. Septiembre 1997 (también disponible en inglés).

PUBLICACIONES ESPECIALES

Nota Periódica sobre Integración y Comercio en América, Julio 1995; Febrero, Agosto y Diciembre 1996; Julio y Diciembre 1997; Agosto y Diciembre 1998; Febrero y Octubre 1999; Octubre y Diciembre 2000 (también disponible en inglés y las versiones 1997 disponibles en portugués).

El Euro y su efecto sobre la economía y la integración en América Latina y el Caribe. Roberto Zahler. Trabajo presentado en el seminario "El Euro y su impacto internacional" con ocasión de la 40ª Asamblea de Gobernadores del BID, Francia, Marzo 16, 1999 (también disponible en inglés).

Separata del Informe de 1996 sobre Progreso Económico y Social en América Latina. Parte II, Capítulo 2: Liberalización comercial. 1996 (también disponible en inglés).

Unión Económica y Monetaria Europea: Avances recientes y posibles implicaciones para América Latina y el Caribe. Marzo 1997 (también disponible en inglés).

Globalización e Integración Regional: consecuencias para América Latina. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el Seminario sobre "Una visión crítica de la globalidad", México D.F., Noviembre 1997 (también disponible en inglés).

Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas. Luis Jorge Garay y Antoni Estevadeordal. Junio 1995 (también disponible en inglés).

El nuevo rostro de la integración regional en América Latina y el Caribe. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe, Montevideo, Julio 1997 (también disponible en inglés).

El Área de Libre Comercio de las Américas: De Miami a Belo Horizonte. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en el III Foro Empresarial de las Américas, Belo Horizonte, Mayo 1997 (inglés, español y portugués).

Asociación Transpacífica: El papel de América Latina. Discurso dado por Enrique V. Iglesias en la XII Reunión General Internacional del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC XII), Santiago, Septiembre 1997 (también disponible en inglés).

El Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, BID-INTAL

El INTAL fue creado en 1964 por acuerdo suscrito entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno de la República Argentina. Desde el punto de vista institucional, el INTAL forma parte del Departamento de Integración y Programas Regionales del BID. A lo largo de más de 35 años ha desarrollado tareas de investigación, cooperación técnica a gobiernos e instituciones en los ámbitos académico y empresarial, y capacitación en apoyo a los procesos de integración y cooperación regionales. La labor del Instituto se sustenta en una nueva estrategia conceptual y operativa que responde a los cambios ocurridos en el escenario de la integración regional en América Latina y el Caribe, así como frente a la vigorosa corriente de globalización de las economías surgidas en los últimos años a nivel mundial. De acuerdo a ello, la actividad se traduce en cuatro líneas de acción: (i) Proyectos de Cooperación Regional; (ii) Eventos y Foros de Política; (iii) Foros de Integración e Investigación; y (iv) Difusión de Información a través de publicaciones, bases de datos y servicios del Centro de Documentación del Instituto y la Página en Internet.

Esmeralda 130, Pisos 16 y 17 (C1035ABD) Buenos Aires, Argentina
Tel: (54 11) 4320-1850 - Fax: (54 11) 4320-1865
<http://www.iadb.org/intal>

El Inter-American Dialogue

El Inter-American Dialogue es la institución no gubernamental más importante para el análisis de política y el intercambio sobre asuntos que conciernen al Hemisferio Occidental. Su selecto grupo de asociados está constituido por 100 ciudadanos destacados que incluye, entre otros, a líderes en las áreas de política, de negocios, académicos, medios de difusión, y otros líderes no gubernamentales. Nueve socios de la institución han servido a sus respectivos países como presidentes, y más de una docena, ha desempeñado funciones a nivel de los gabinetes de gobierno. El Inter-American Dialogue se aboca al mejoramiento de la calidad de la discusión y la toma de decisiones sobre problemas hemisféricos; propicia oportunidades para la cooperación regional política y económica y se dedica a la elaboración de nuevas propuestas prácticas para la acción a nivel de los gobiernos, instituciones internacionales y organizaciones no gubernamentales. Desde el año 1982, a través de las sucesivas administraciones Republicanas y Democráticas, y de muchos cambios en el liderazgo de América Latina, el Caribe y Canadá, la institución ha cooperado en la conformación de la agenda de asuntos y decisiones sobre relaciones interamericanas.

1211 Connecticut Avenue, NW, Suite 510, Washington, D.C., 20036, Estados Unidos
Tel: (202) 822-9002 - Fax: (202) 822-9553
<http://www.thedialogue.org>

The Munk Centre for International Studies, Universidad de Toronto

El Munk Centre for International Studies de la Universidad de Toronto y el Trinity College alberga Centros y Programas que se especializan en estudios internacionales. El Centre for International Studies (CIS) constituye el eje del Munk Centre donde se desempeñan miembros residentes y no residentes de la Universidad de Toronto, provenientes de una amplia gama de disciplinas que incluye la antropología, economía, geografía, historia, relaciones internacionales, leyes, medicina, ciencias políticas y sociología. El Centro también sirve de base para destacados visitantes, investigadores adjuntos e investigadores asociados a nivel doctoral y post-doctoral. Los proyectos actuales de investigación se encuentran dentro de categorías tales como nuevas fronteras en estudios del desarrollo, instituciones financieras y económicas internacionales, innovación industrial y tecnológica, estudios sobre la globalización, integración regional, estudios sobre América Latina, manejo del conflicto, y políticas internacionales sobre salud. Los expertos del CIS mantienen lazos activos con colegas en centros equiparables en todo Canadá, Estados Unidos, Europa y Asia.

1 Devonshire Place, Toronto, Ontario, M5S 3K7, Canadá
Tel: (416) 946-8900 - Fax: (416) 946-8915
<http://www.utoronto.ca/mcis>