



LATIN AMERICAN TRADE NETWORK (LATN)

La Red Latinoamericana de Política Comercial apoyada por el IDRC (Canadá)

Las ONG suscitan cambios en las políticas comerciales
Los efectos de la investigación sobre el intercambio comercial

Paul Mably*

serieBRIEF

Brief # 48 · Enero 2009

FLACSO

Consultor independiente sobre comercio internacional y políticas de desarrollo, British Columbia, Canadá. < palma@shaw.ca >

En el último decenio, las ONG han acumulado suficiente influencia política como para contribuir a cambios en las políticas comerciales, en beneficio de pobres y marginados. Hay muchos ejemplos: algunos muy visibles, como la campaña de ONG conducente a la decisión aprobada en agosto de 2003 por la OMC, de permitir, con arreglo a las normas que rigen la propiedad intelectual, que países en desarrollo medicamentos más baratos. Dentro de poco, los afectados por el VIH/SIDA en Rwanda serán los primeros beneficiarios de este cambio de políticas. Otros ejemplos, menos conocidos, son igualmente importantes para ¿relegar la pobreza a la historia?.

Según varios estudios, que se comprendan y se apliquen las constataciones de las ONG depende de la calidad de la investigación y de la relación entre las ONG y los responsables políticos. Para influir sobre las políticas, es preciso que:

- La ONG se mantenga al corriente de las tendencias y novedades en cuestiones comerciales. Debe: 1) observar, 2) prever, 3) reconocer, 4) alertar y 5) responder.
- La investigación aporte a los responsables políticos datos concretos, cifras y análisis técnicos, y presente soluciones viables a problemas reales de políticas.
- La investigación sea: 1) oportuna en sus análisis, 2) apolítica, 3) inclusiva de todos los puntos de vista, especialmente de países del Sur, 4) constructiva, 5) fidedigna y basada sobre pruebas objetivas de los efectos individuales y comunitarios de las políticas y 6) centrada en los temas de negociación en curso. Debe tomar en cuenta el marco político y las influencias externas, así como quiénes están involucrados.
- La ONG entable relaciones con grupos de expertos en países del Sur y con responsables políticos y ejecutivos en países del Norte.
- Las conclusiones de la investigación se comuniquen de manera directa e inteligible a los responsables políticos, por escrito o verbalmente.
- Se utilicen sensatamente la educación pública, la educación y/o las campañas de movilización, para hacer resaltar la fuerza y la amplitud de la presión pública en pro de los cambios buscados. Las redes amplias de grupos de la sociedad civil logran mayores efectos.
- Las ONG y las redes de la sociedad civil han de estar en condiciones de acumular investigación y capacidad de influencia en sus propias organizaciones y/o en los asociados locales e internacionales.

Numerosas ONG y redes han asimilado esas características y las han aplicado a cambiantes políticas comerciales internacionales.

Tres tipos de influencia en las políticas

Las ONG han influido sobre las políticas comerciales internacionales de tres maneras: afectando la naturaleza del debate sobre políticas, influyendo sobre regímenes políticos existentes y estableciendo nuevas esferas de políticas para salvaguardar o promover los intereses de los pobres. Raramente es posible establecer un vínculo causal estricto entre la investigación o las actividades de una ONG y un resultado de políticas. No obstante, en la mayoría de los casos exitosos, hay eficaz investigación y sólidas relaciones con responsables políticos.

- **Afectar el debate sobre política:** Las ONG han cambiado la naturaleza y los términos del debate sobre políticas, en sus procesos y en su contenido. Han ayudado a representantes de organizaciones sociales a obtener acceso a los debates sobre políticas comerciales a nivel nacional e internacional. Oxfam International atribuye a su investigación sobre el comercio del algodón haber persuadido a cuatro países del África occidental de que examinen de qué manera los subsidios estadounidenses al algodón están afectando a sus productores, y sometan sus casos a consideración de la OMC.

La investigación y la influencia de las ONG no sólo los ha convertido en participantes más creíbles en las políticas, sino que además ha contribuido a que los procesos de políticas comerciales sean más transparentes. La presión ejercida por las ONG condujo a un más amplio acceso a la documentación de la OMC y a que partes externas presenten sus opiniones en las actuaciones de la OMC y del TLC para arreglo de controversias.

- **Influir sobre regímenes de políticas existentes:** Las acciones encaminadas a cambiar las políticas comerciales pueden afectar normas oficiales, como reglas y estándares comerciales. También pueden inducir cambios en las posiciones políticas o prácticas. La organización South Asia Watch on Trade, Economics and Environment (SAWTEE) ayudó a que Nepal resistiera la presión hacia sumarse al régimen de comercio en especies vegetales establecido por la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) durante

las negociaciones sobre admisión en la OMC, pese a que la condición de miembro de la UPOV era uno de los requisitos. Pero en la UPOV son las grandes empresas multinacionales las que controlan las nuevas obtenciones. SAWTEE adujo que los agricultores locales quedarían supeditados a las necesidades de esas empresas, con consecuencias negativas para la producción alimentaria nacional. El trabajo de Maquila Solidarity Network, Canadá, redundó en que varios fabricantes de ropa e importadores estipularan que sus proveedores debían respetar el derecho de sus trabajadores a la libertad de asociación y, en algunos casos, adoptar códigos de conducta laboral.

- **Apertura de nuevas esferas de políticas comerciales:** Las ONG han introducido innovadoras políticas financieras. Se atribuye a la organización Third World Network, Malasia, y a sus asociados, haber incluido en el temario del Convenio sobre la Diversidad Biológica el transporte transfronterizo de organismos genéticamente modificados, lo cual condujo a la aprobación del Protocolo de Cartagena sobre la Seguridad de la Biotecnología. La organización Genetic Resources Action International (GRAIN, España), logró que la FAO aceptara sus políticas sobre derechos de los agricultores.

Los casos del ICTSD y el G33

El Grupo de 33 países en desarrollo (G33) en la OMC está preocupado porque las actuales normas comerciales agrícolas perjudicaron su seguridad alimentaria y sus medios de vida, así como el desarrollo rural. Dichas normas permiten que los países desarrollados asignen grandes subsidios a su producción alimentaria y así pueden inundar los mercados de países en desarrollo con productos baratos que vulneran a los agricultores locales y la seguridad alimentaria.

El G33 surgió a partir de un entendimiento ¿desde abajo hacia arriba? entre entidades de la sociedad civil ¿agricultores en pequeña escala, ONG y académicos? de que las normas especiales son necesarias para proteger la seguridad alimentaria y los medios de vida. A partir de 2003, el G33 ha ejercido presión para que la OMC acepte los conceptos de productos especiales (SP) y mecanismo especial de salvaguarda (SSM). Los SP entrañan mayor protección arancelaria de productos de importancia

crucial para la seguridad alimentaria, que no pueden competir en las condiciones actuales del mercado. Un SSM posibilitaría que los países eleven transitoriamente sus aranceles aduaneros para contrarrestar fluctuaciones de precios repentinas o aumentos súbitos de importaciones en sectores agrícolas vulnerables. La OMC convino en negociar esos dos mecanismos en agosto de 2004, pero en julio de 2008, las negociaciones se estancaron.

Una ONG con sede en Ginebra, Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible (ICTSD), ayudó a que algunos países miembros del G33 definieran el tipo de análisis necesario para dar legitimidad y aplicabilidad a los conceptos de SP y SSM en los países, el G33 y la OMC. El ICTSD preparó una metodología para facilitar la investigación en los países, que condujo a cambios en las políticas de SP y SSM; fueron cambios esencialmente de posición, que evolucionaron al avanzar la investigación.

Para la investigación, el G33 depende de los países miembros y de organizaciones externas, entre ellas, la FAO y varias ONG. En septiembre de 2004, varios negociadores del G33, y expertos y representantes del ICTSD decidieron que debían celebrarse consultas entre múltiples interesados directos a nivel nacional a fin de definir indicadores de los tres criterios de desarrollo (seguridad alimentaria, seguridad de medios de vida y desarrollo rural) para que los países pudieran preparar sus listas de SP, en función de la propia situación económica y social.

Sobre la base de esa decisión, el ICTSD encomendó seis informes para ampliar la estrategia de investigación. Seguidamente, preparó un marco de participación de todos los interesados en consultas para determinar cuáles son las vulnerabilidades de un país a las importaciones y cuáles productos deberían ser protegidos por normas de SP y SSM. Este proceso fue incorporado en estrategias nacionales más amplias de desarrollo agrícola y mitigación de la pobreza. Se prepararon indicadores para determinar los beneficiarios de la flexibilidad aportada por la instauración de SP y SSM, y los posibles efectos de una mayor liberalización de los productos seleccionados sobre la economía y sobre determinados grupos de población. Este marco da a los países un instrumento para plantear sus posiciones en las negociaciones de la OMC, sobre la base de los efectos sobre personas reales a nivel local.

Los negociadores y embajadores del G33 escogieron seis países donde podría ensayarse ese marco. El ICTSD colaboró con gobiernos nacionales e investigadores locales a fin de aplicar la metodología. Esta iniciativa sirvió para establecer lazos entre investigadores locales, funcionarios de las capitales y grupos locales de interesados directos, como organizaciones de agricultores, entidades del sector privado y ONG. Los diálogos posibilitaron

que se escuchara a esos grupos y se validaran las conclusiones y la pertinencia de la investigación. Además de determinar los SP que un país podría proponer a la OMC, los diálogos contribuyeron a categorizar esos productos por orden de importancia, de conformidad con la situación socioeconómica o política de cada país.

Se organizó otra serie de consultas entre el G33, otras agrupaciones de países en desarrollo, representantes de países desarrollados y organismos no estatales, a fin de analizar los resultados del ensayo en los seis países; se comprobó que había sido útil y desde entonces, se realizaron nuevos estudios hasta la fecha 19 ? empleando tanto como fuera posible a investigadores locales. Esto ilustra que el ICTSD es fuente de investigación pero, lo más importante, facilita los procesos de investigación e influencia. Satisface la mayoría de los criterios de eficacia política de las ONG (el ICTSD no efectúa campañas públicas).

Esta metodología de investigación arroja innegables beneficios. Involucra desde un principio a los negociadores y embajadores del G33, celebrando consultas con ellos a lo largo de todo el proceso. Coloca a los investigadores y los funcionarios en contacto con los más afectados por políticas de liberalización, y difunde ampliamente conclusiones de la investigación (sin revelar información valiosa para negociaciones), lo cual atrae el interés de otros países en el G33 y más allá; y ayuda a los países a definir y asignar máxima prioridad a los productos candidatos a la protección de SP y SSM, sobre la base de datos objetivos. Los países involucrados en los estudios comparten sus nuevos conocimientos en la coalición de G33 y adquieren mayor influencia en ésta.

Otro beneficio es el fomento de la capacidad. Los investigadores locales, los funcionarios ministeriales y las organizaciones de la sociedad civil mejoraron sus aptitudes para la investigación y el análisis conceptual y de datos sobre políticas comerciales.

Actualmente, las conclusiones de la investigación se reflejan en las cambiantes políticas de los países miembros del G33, en el G33 y en las negociaciones de la OMC. La investigación ha contribuido a legitimar los SP y los SSM, traduciendo los conceptos generales de seguridad alimentaria, seguridad de medios de vida y desarrollo rural en

formas útiles para las negociaciones comerciales. Ahora, el G33 y sus propuestas son tomados muy en serio por sus oponentes en las negociaciones.

Dado que las negociaciones de la OMC no han concluido, es muy temprano para pronosticar cuál será la versión final de la política de la OMC sobre SP y SSM ? y por ende, cuáles serán los adelantos para la seguridad alimentaria de los países en desarrollo ? pero es muy posible que haya acuerdo sobre alguna variante de las propuestas del G33.

Bibliografía

Court, J. Mendizábal, E, Osborne, D y Young J. (2006) [Policy Engagement: How Civil Society Can be More Effective](#). RAPID, ODI.

Carden, F. y Neilson S. (2005) *Confluence and influence: Building policy capacities in research networks*, en *Global Knowledge Networks and International Development: Bridges across boundaries*, Stone D. y Maxwell, S. (compiladores) Routledge.

ICTSD (2004) [Special Products and the Special Safeguard Mechanism: An Introduction to the Debate and Key Issues in the Context of WTO Agricultural Negotiations](#). ICTSD Background Paper, Ginebra.

ICTSD (2005) [Special Products and Special Safeguard Mechanism: Strategic Options for Developing Countries](#). ICTSD Issue Paper No. 6, Ginebra, diciembre.

Mably, P. (2006) [Evidence Based Advocacy: NGO Research Capacities and Policy Influence in the Field of International Trade](#). IDRC, noviembre.

Mably, P. (2007) [The role of research on trade policy changes affecting the developing world: Group of 33 influence at the world trade organization](#). FLACSO-Argentina y LATN, Buenos Aires, mayo.

La serie BRIEF esta en Internet en www.latn.org.ar. Para recibir cada nuevo BRIEF por correo electrónico, por favor, haga su solicitud a latn@latn.org.ar.