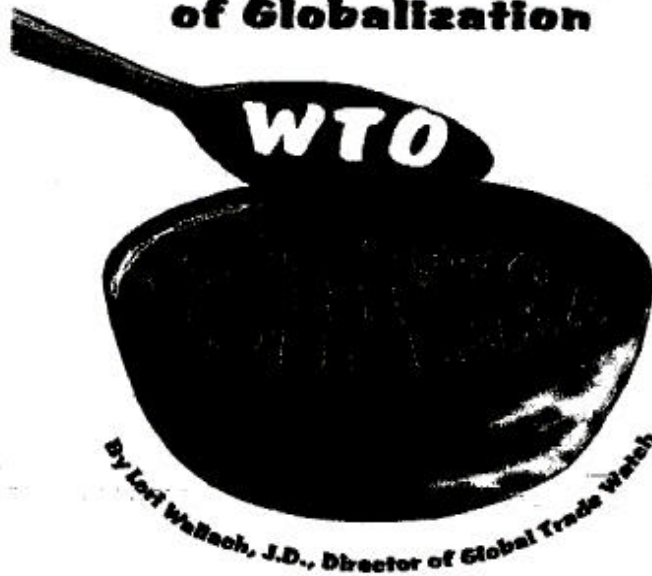


POCKET TRADE LAWYER

**The Alphabet Soup
of Globalization**



VERSIÓN EN ESPAÑOL



www.citizen.org/trade/espanol

©1999 (Original en inglés); 2003 (actualizado en español). Todos los derechos reservados. Ninguna parte de este documento debe reproducirse o utilizarse de ninguna manera ni por ningún medio electrónico o mecánico, inclusive fotográfico o grabado, o por sistemas de búsqueda e intercambio de información, sin el consentimiento expreso por escrito de los autores.

Public Citizen es una asociación de miembros, sin fines de lucro, con sede en Washington, D. C., dedicada a defender los derechos de los consumidores a través del cabildeo, litigación, investigación, publicaciones y servicios de información. Desde su fundación en 1971 por Ralph Nader, *Public Citizen* ha luchado por los derechos de los consumidores en la economía de mercado, por sistemas de salud seguros e inofensivos, por un comercio justo, por fuentes de energía limpias y seguras, y para que las empresas y el gobierno rindan cuenta de sus actos. Visite nuestro sitio web en <http://www.citizen.org>.

Traducción: Traducido del inglés por Alvaro Eljach para la **Internacional de Servicios Públicos (ISP)**. ISP, reúne a los trabajadores y trabajadoras del sector público pertenecientes a más de 600 organizaciones sindicales de más de 140 países. Unas 20 millones de personas activas en diversos empleos de servicios públicos son miembros de la ISP. Para más información sobre ISP, favor comunicarse por correo electrónico al psi@world-psi.org o por internet al www.world-psi.org.

Si desea recibir más copias de este documento, por favor tome contacto con:

Public Citizen's Global Trade Watch

215 Pennsylvania Ave SE

Washington, DC 20003 EE.UU

Tel: +1 202 45 45 103 Fax: +1 202 54 77 392

Correo Electrónico: gtwfield@citizen.org

Sitio de web: www.tradewatch.org

Información en español: www.citizen.org/trade/espanol

Otros Títulos disponibles del *Public Citizen's Global Trade Watch* incluyen:

- Down on the Farm: NAFTA's Seven Years War on Farmers and Ranchers in the U.S., Canada & Mexico (junio de 2001)
- Purchasing Power (octubre del 2000)
- The Clinton Record on Trade-Vote Deal Making: High Infidelity (mayo del 2000)
- Whose Trade Organization?: Corporate Globalization and the Erosion of Democracy (1999)
- The WTO: Five Years of Reasons to Resist Corporate Globalization (1999)
- A Citizen's Guide to the WTO: Everything You Need to Know to Fight for Fair Trade (1999)
- Deals for NAFTA Votes II: Bait and Switch (1997)
- Deals for NAFTA Votes: Trick or Treat? (1997)
- NAFTA's Broken Promises: Fast Track to Unsafe Food (1997)
- NAFTA's Broken Promises: Failure to Create U.S. Jobs (1997)
- NAFTA's Broken Promises: The Border Betrayed (1996)
- NAFTA's Broken Promises: Job Creation (1995)
- Trading Away U.S. Food Safety (1993)
- NAFTA's Bizarre Bazaar (1993)

Otros Títulos disponibles en español:

- El Ataque Contra la Democracia: El Historial del Capítulo 11 del TLCAN sobre Inversiones y Las Demandas Judiciales de Empresas Contra Gobiernos: Lecciones para el ALCA (octubre de 2002. *También disponible en portugués*).
- En el Campo: El Impacto del TLCAN Para Campesinos y Ganaderos en México, los EE.UU y Canadá (junio de 2001)
- La Traición de la Frontera: Las Promesas Rotas del TLCAN (1996)

El abogado de bolsillo del ciudadano en lo pertinente al comercio

La sopa de letras de la globalización

Por Lori Wallach, J.D., Director de Global Trade Watch

La globalización es un fenómeno determinante de nuestro tiempo. El modelo actual, de globalización económica empresarial, es una versión de la globalización que se está aplicando a través de una nueva serie de acuerdos comerciales internacionales. Aunque tales pactos reciben el nombre de acuerdos “comerciales”, hoy ya no se limitan a cuestiones tradicionales de comercio como los aranceles y las cuotas. Los principales mecanismos de la globalización –como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, en siglas inglesas NAFTA) se orientan a la política regulativa. Estos pactos dan prioridad al comercio por sobre otros objetivos y valores, en parte estableciendo restricciones en la política que se permite establecer a nuestros gobiernos nacionales y administraciones locales en materia de medio ambiente, alimentación y seguridad de los alimentos, justicia social y otros dominios.

Sin embargo, mientras que la OMC, el TLCAN y toda una sopa de letras de otras entidades tienen repercusiones hondas y directas en muchos aspectos de la vida cotidiana de la gente en todo el mundo, las implicaciones de su terminología con frecuencia resultan incomprensibles. En primer lugar, los acuerdos están redactados en una jerga técnica que hemos bautizado “idioma AGCS” [siglas del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios], en la que a palabras que en el uso común tienen un sentido claro, se les dan diferentes significados e implicaciones. En algunos casos, una o dos palabras resumen veinte años de instrumentos de jurisprudencia que no se coligen de los textos. En segundo lugar, los términos empleados en acuerdos comerciales y de inversiones tienen significados jurídicos extremadamente precisos que pueden encerrar la “pequeña diferencia” en el tiempo de un verbo. Como los textos de esos acuerdos muchas veces sólo existen en inglés (y tal vez también en francés), las personas que no dominan esos idiomas como lengua materna quedan automáticamente en desventaja.

En tercer lugar, hay ciertos fundamentos de interpretación legal que la mayoría de los profanos en materia jurídica simplemente desconocen, y que pueden velar completamente el significado del lenguaje de los acuerdos comerciales.

Las disposiciones vigentes de algunos de los mecanismos clave de la globalización actual – tales como la OMC y el TLCAN - son tan drásticas que la simple comprensión de lo que significan para nuestra legislación y política sobre el medio ambiente, la seguridad de los alimentos, la justicia social y otros campos constituye uno de los argumentos más contundentes de los críticos de la globalización neoliberal. Sin embargo, los errores inocentes de interpretación con frecuencia son aprovechados por los propugnadores del comercio administrado por las grandes empresas para minar la credibilidad de las críticas legítimas. Esta guía tiene el propósito de ayudar a la gente a consultar las fuentes legales con una comprensión de algunos de los términos más especializados, lo mismo que de la peculiaridad lingüística y jurídica de los instrumentos de la globalización. Su objetivo es capacitar al mayor número posible de personas para adoptar sus propias decisiones, con una base de conocimiento, acerca de las disposiciones internacionales, muchas veces turbias, que se ocultan en las políticas y los acuerdos que promueven la globalización neoliberal.

I. Mecanismos de globalización: Los acuerdos

AGCS: El *Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios* [AGCS, conocido como GATS en inglés] de la OMC es uno de los 18 acuerdos aplicados por la OMC. Requiere continuas negociaciones sobre la desregulación de sectores de servicios, incluidos los médico-sanitarios, de educación, administración de informática, banca y seguros. Las reglas del AGCS son “de abajo hacia arriba” o “lista positiva”, lo que significa que cada país decide qué sectores someterá a los requisitos del Acuerdo. Pero hay dos sub-acuerdos “de arriba hacia abajo” relativos a servicios financieros y telecomunicaciones, que se aplican a todos los Estados miembros de la OMC. Estas secciones con frecuencia se denominan “Acuerdos Multilaterales de Inversiones [AMI] de la puerta trasera”, porque establecen para los inversionistas extranjeros un derecho de entrar en el sector de servicios de cualquier país. Ahora el AGCS está en la etapa de “ofertas y demandas” donde los países miembros de la OMC tienen negociaciones bilaterales sobre cuales sectores de servicios van a “ofrecer” a liberalizar y cuales quieren ver liberalizado de otros países.

AGOA: La llamada *African Growth and Opportunity Act* [Ley sobre el crecimiento y las oportunidades de África] estableció condiciones semejantes a las del TLCAN – pero imponiendo condiciones adicionales del Fondo Monetario Internacional (FMI)- para los 42 países del África Subsahariana. Impulsada por una coalición de empresas transaccionales y otras con sede en EE.UU., a la AGOA se opusieron ONGs en África y EE.UU. debido a que esa “Ley” mina el interés que tiene África en un desarrollo equitativo y con preservación de la soberanía de los Estados, con el fin de promover el control de la economía y los recursos naturales de África por empresas estadounidenses

ALCA: El *Área de Libre Comercio de las Américas* [ALCA] fue lanzada en la “Cumbre de Miami”, en 1995, con el fin de expandir el TLCAN para que abarcara todo el hemisferio occidental. El borrador del ALCA revela que sigue el model del fracasado TLCAN, incluyendo el mecanismo de “inversionista – Estado” que concede garantías y protecciones jurídicas especiales y nuevos derechos a las empresas de un país signatorio del tratado que quiera invertir en otro país miembro del tratado. Además, la aplicación de esos nuevos derechos de los inversionistas es a través de tribunales privados, remotos y ajenos a los sistemas judiciales locales de los países miembros del tratado. El borrador del ALCA también incluye la propuesta por la cobertura de todos los sectores de servicios (incluyendo servicios públicos esenciales) a través de una “lista negativa” (todo está en la mesa de negociación a no ser que un país haya negociado una excepción en cuanto a un sector específico). Las negociaciones se están llevando a cabo de manera continua y se dividen en nueve equipos temáticos: Acceso a Mercados, Inversión, Servicios, Compras del Sector Público, Solución de Controversias, Agricultura, Derechos de Propiedad Intelectual, Subsidios/Antidumping/Derechos Compensatorios, y Política de Competencia. El 2005 es el año previsto para concluir las negociaciones del ALCA. La próxima reunión “ministerial” del ALCA se llevará a cabo en Miami en la Florida (EE.UU) del 20 al 21 de noviembre de 2003. La lucha contra el ALCA es fuerte y va creciendo en las Américas y el Caribe – por ejemplo, en 2002 alrededor de 10 millones de brasileños votaron contra el ALCA en un plebiscito popular. (véase TLCAN)

AMI: El *Acuerdo Multilateral de Inversiones* [AMI] tenía la finalidad de establecer estrictas reglas mundiales que limitaran los derechos y facultades de los gobiernos para regular la especulación de divisas y adoptar en interés público políticas relativas a las inversiones en tierras, fábricas, sectores de servicios, acciones y otros objetos. Esta propuesta habría ampliado las pocas disposiciones del TLCAN sobre inversiones, incluido un nuevo derecho no comprendido en los acuerdos de la OMC: la

capacidad de las empresas para demandar a los gobiernos por perjuicios pecuniarios debidos a cualquier acción reguladora que afectara las ganancias. Fue negociado secretamente durante dos años en la OCDE -un club de los 29 países más ricos del mundo- con presión de las empresas transnacionales y de los principales grupos de presión de empresarios de todo el mundo, y finalmente fue derrotado el plan gracias a la denuncia pública mediante una campaña internacional de ONG. Si bien se impidió el AMI, su programa ha sido renovado en toda una gama de foros (véase *ALCA*, *AGCS*).

APEC: La *Asian Pacific Economic Cooperation* [Cooperación Económica de Asia y Pacífico] celebró su primera reunión en 1993, con el fin de negociar un acuerdo de inversiones vinculante para 18 países, entre ellos EE.UU., China, Mónaco, Malaysia, Indonesia, Tailandia, Corea del Sur y Australia. Tras un compromiso inicial de firmar un tratado, los acuerdos vinculantes han demostrado ser difíciles de lograr, especialmente después de la crisis financiera de Asia, que tuvo las consecuencias más devastadoras para los países que habían seguido el modelo TLCAN-APEC.

CAFTA / TLC Centroamerica-EE.UU: Las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los EE.UU (conocido como CAFTA por sus siglas en inglés) se lanzaron en enero de 2003. Los cinco países centroamericanos involucrados en las negociaciones son: Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala. Si fuera adoptado, el CAFTA extendería al modelo fracasado del TLCAN a Centroamérica. El presidente Bush ha citado el CAFTA como prioridad proque su aprobación ayudaría promover las negociaciones del ALCA. (véase *TLCAN*, *ALCA*)

CBI: La *Iniciativa de la Cuenca del Caribe* [CBI por sus siglas en inglés] se denomina más propiamente “paridad CBI-TLP”. Esta expansión unidireccional del TLCAN abre un acceso especial al mercado de EE.UU. a los productos textiles, ropa y otras mercancías fabricadas en la región CBI, que comprende 26 países, incluidos los centroamericanos, desde Guatemala hasta Venezuela y las naciones insulares del Caribe, entre ellas Haití, pero no Cuba. Reagan, entonces presidente de EE.UU., creó la zona de comercio como un beneficio extra para los países que se pusieran del lado de EE.UU. en la política de guerra fría y demostraran adhesión a los principios de “libre mercado”. Como el TLCAN dio a México un acceso más preferencial aún al mercado de EE.UU., los fabricantes de ropa estadounidenses que se han trasladado a Haití y Guatemala para evitar sindicatos y pagar salarios bajísimos, alegan que ahora están en desventaja en cuanto al acceso al mercado estadounidense, en comparación con las mercancías producidas en México.

CET: *Cooperación Económica Transatlántica* [CET, TEP en siglas inglesas] es el nombre que se ha dado a las negociaciones comerciales entre EE.UU. y la UE iniciadas a fines de 1998 con miras a la desregulación de las normas y liberalización del comercio. EE.UU. y la UE iniciaron en 1995 un Diálogo transatlántico que incluía una serie de temas, como la salud, la educación y la seguridad. Una coalición de empresas logró que se diera más alta prioridad al programa comercial que a los temas restantes.

CUSTA: El *Canada-U.S. Free Trade Agreement* [Tratado de libre comercio entre Canadá y EE.UU.], firmado en 1988, sirvió luego de modelo al TLCAN. Fue combatido vigorosamente por grupos cívicos canadienses por ser un instrumento masivo de desregulación, presión sobre los salarios y las normas de trabajo y debilitamiento de los programas sociales.

FMI: La misión que recibió originalmente en Bretton Woods el *Fondo Monetario Internacional* [FMI] fue de ayudar a los países con préstamos en efectivo a corto plazo para financiación de operaciones comerciales. En décadas recientes, el FMI se ha convertido en organización que concede préstamos a largo plazo a países en desarrollo, a condición de que ellos reformen su legislación y su economía para dar prioridad al servicio de la deuda, por ejemplo, recortando el gasto público y liberalizando las normas de comercio e inversiones.

GATT: El *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio* [GATT], firmado en 1947, es una de las tres organizaciones de Bretton Woods establecidas después de la segunda guerra mundial, junto con el FMI y el Banco Mundial. Durante casi 50 años, el GATT se centró en los recortes de aranceles y las cuotas mediante “rondas” de negociaciones. La Ronda de Uruguay, concluida en 1995, transformó el sistema del GATT estableciendo una organización encargada de la ejecución forzosa, la Organización Mundial del Comercio. Ahora el GATT se ha convertido en uno de los 18 acuerdos que la OMC tiene facultad de hacer cumplir obligatoriamente.

HOPE: La *Human Rights, Opportunity, Partnership and Empowerment for Africa Act* [Proyecto de ley de derechos humanos, oportunidades, cooperación y fortalecimiento para África] fue establecida como alternativa progresista a la AGOA por el representante Jesse Jackson, Jr. (demócrata, Illinois) y el senador Russ Feingold (demócrata, Wisconsin). HOPE propuso un amplio acceso al mercado de EE.UU.; pero además incluyó disposiciones relativas al trabajo, al medio ambiente, a los derechos humanos y otros aspectos, para asegurar que las ventajas del comercio entre las regiones sirvan a los ciudadanos comunes y corrientes de ambos países, y no a los intereses de las empresas transnacionales. Este proyecto de ley fue apoyado por una amplia coalición de ONG africanas y estadounidenses y por dirigentes, y contó con 100 copatrocinadores del Senado. Sin embargo, a pesar de este apoyo, nunca llegó a un voto en el Congreso estadounidense y la legislación se murió en 1999.

Lomé/ACP: La *Convención de Lomé* es un tratado entre la UE y las ex colonias europeas en *África, el Caribe y las islas del Pacífico* (ACP). La Convención estableció una serie de ventajas como aranceles preferenciales que iban más allá del SPG, incluida la destinación de partes pequeñas del mercado de la UE para ciertas mercancías de ACP, como los bananos. Los EE.UU. que no exportan bananos, pero que tiene a la transnacional bananera, pusieron en la OMC una demanda contra la UE con la meta de declarar ilegal los acuerdos de la Convención. El tribunal de la OMC resolvió la demanda a favor de los EE.UU. Esta decisión condenó ésta parte del Tratado y forzó a los países ACP a competir con productores industriales y transnacionales como Chiquita. “Casualmente,” dos días después de que el ex-presidente estadounidense Bill Clinton inició la demanda contra la UE en la OMC, el presidente de Chiquita, Carl Linder, donó U\$S 500,000 al partido Demócrata de los EE.UU.. Y también le regaló U\$S 350,000 al partido Republicano de los EE.UU.. Sólo que esto último fue un mes antes de que miembros del partido Republicano introdujeran una legislación en el Congreso estadounidense para imponer sanciones contra la UE, (por su supuesta falta de cumplimiento de las normas de la OMC).

OCDE: La *Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos* [OCDE] se describe a sí misma como “organización intergubernamental compuesta por 29 economías avanzadas de Europa, Norteamérica y la Región del pacífico”. Hasta las negociaciones del AMI, que hubieran conducido a un tratado vinculante, la OCDE sirvió de organismo consultivo de peritos a los países ricos y como foro en el que podían planificar las estrategias que querían aplicar en la OMC.

OMC: La *Organización Mundial del Comercio* [OMC] fue establecida durante las negociaciones de la Ronda de Uruguay, en 1995. La OMC es la organización con facultad de aplicar los 18 acuerdos básicos que configuran nuestro actual sistema de comercio mundial administrado por las grandes empresas. El sistema, los reglamentos y procedimientos de la OMC son antidemocráticos y no transparentes. A lo largo de sus ocho años de existencia, la OMC ha ejercido el poder contra todas las leyes relativas a la salud, la seguridad, el trabajo, los derechos humanos y el medio ambiente que se le ha pedido examinar. Las políticas y leyes nacionales que se compruebe que violan las reglas de la OMC, tienen que eliminarse o modificarse. De lo contrario, al país que las viola se le imponen sanciones comerciales. Ahora la UE (junto con Japón y los EE.UU) está intentando ampliar el alcance de la OMC para que sus reglas sean aplicadas en más áreas a través del lanzamiento de negociaciones en los asuntos conocidos como los “Nuevos Temas”: Facilitación de Comercio; Política de Competencia; Inversiones; y Compras del Sector Público. La decisión de lanzar o no lanzar negociaciones de los “Nuevos Temas” se tomará durante la próxima reunión ministerial de la OMC que se llevará a cabo del 10 a 14 de septiembre de 2003 en Cancún, México.

PPP: Plan Puebla Panamá (PPP), un proyecto de desarrollo industrial y de infraestructura de transporte de U\$S 20 mil millones a ejecutarse a través de 25 años, el cual comprende la mayor parte de la región denominada Mesoamérica, específicamente desde el estado de Puebla, en el Sur de México, hasta Panamá. El PPP incluye planes para nuevas autopistas, puertos marítimos, redes de gas y electricidad, inversiones en proyectos hidroeléctricos, líneas de telecomunicaciones, modernización agrícola y nuevas zonas de maquiladoras o fábricas. El PPP es promovido principalmente por el gobierno de Vicente Fox de México. Los inversionistas del proyecto incluyen el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y varias empresas transnacionales como International Paper Company, Exxon, Monsanto, Shell, Dow Chemical y Duke Energy. Mientras los acuerdos de comercio libre como el ALCA o el CAFTA proveerían las reglas para promover la globalización neoliberal, el PPP proveería la infraestructura física.

SPG: El *Sistema de Preferencias Generalizadas* se refiere a condiciones comerciales preferenciales especiales, que se conceden a los países en desarrollo. A través de los programas del SPG, EE.UU. y la Unión Europea (UE) ofrecen aranceles preferenciales para los países más pobres.

SPS: Tanto la OMC como el TLCAN (y el ALCA) tienen acuerdos sobre *normas sanitarias y fitosanitarias* [SPS en siglas inglesas] que imponen limitaciones a las políticas gubernamentales relativas a la seguridad de los alimentos (contaminantes bacteriales, pesticidas, inspección, etiquetado) y a la salud animal y vegetal (pestes importadas, enfermedades). Las normas de SPS restringen a los países el recurso del “principio de precaución” que requiere una inclinación hacia la salud y seguridad siempre que no existe ninguna certidumbre científica de peligros potenciales a la salud humana y al medio ambiente. Las normas de SPS tienden, al contrario, a proteger el flujo del comercio a toda costa.

TLCAN: El *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* [TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés] fue un experimento radical en desregulación rápida del comercio y las inversiones entre EE.UU., México y Canadá. En vigor desde 1995, ese trato se considera como símbolo del modelo fallido de globalización neoliberal, ya que condujo a una reducción general de los salarios, empeoramiento de las condiciones de salud y trabajo en México, la destrucción del sector campesino y degradación de las normas medioambientales y laborales de ambos lados de las fronteras. El TLCAN también incluye el mecanismo de “inversionista – Estado” que concede garantías y protecciones jurídicas especiales y nuevos derechos a las empresas de un país signatario del tratado que quiera

invertir en otro país miembro del tratado. Además, la aplicación de esos nuevos derechos de los inversionistas es a través de tribunales privados, remotos y ajenos a los sistemas judiciales locales de los países miembros del TLCAN. A través de este mecanismo, empresas transnacionales han podido atacar leyes del interés público (sobre salud, protección del medio ambiente y otros temas) como “barreras comerciales” o “expropiación de propeidad” (se considera en el TLCAN que la definición de “propeidad” incluye “ganancias actuales o futuras”). En un caso ejemplar, el gobierno de México fue forzado a pagar una empresa estadounidense, Metalclad, U\$S 16 millones porque una municipalidad mexicana negó dejar a la compañía construir un desecho tóxico en una reserva ecológica protegida.

TBT: Tanto la OMC como el TLCAN (y el ALCA) tienen acuerdos sobre los *obstáculos técnicos al comercio*, en virtud de los cuales las normas de productos –incluidas las medioambientales y las de salud y seguridad de los trabajadores y de los consumidores- deben ser lo menos restrictivas posible para el comercio. Además deben estar basadas en normas internacionales, incluidas algunas especificadas que han sido establecidas por grupos industriales sin ninguna participación pública.

Tratado de Maastricht: Este tratado de 1992 transformó la Comunidad Europea en Unión Europea. La aprobación del tratado fue controvertida en muchos países. Dinamarca votó en contra, y sigue fuera de la UE debido a que el tratado requería una “armonización” de las disposiciones de protección del medio ambiente y otras.

TRIMs: El *Acuerdo sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio* [TRIMs], de la OMC, establece reglas de inversiones. El TRIMs abarca requisitos de ejecución –medidas gubernativas de regulación de las inversiones-, pero no incluye los amplios derechos nuevos de los inversionistas que establece el TLCAN, y que se proponen para aplicación regional a través del ALCA

TRIPs: Tanto la OMC como el TLCAN tienen acuerdos sobre *aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio* que establecen reglas de aplicación obligatoria sobre patentes, derechos de autor y marcas registradas. La industria farmacéutica ejerció una fuerte influencia en las negociaciones del TLCAN y de la OMC. El resultado ha sido que los pactos finales exigen que los países adopten leyes de estilo estadounidense sobre la propiedad intelectual, tales como las que otorgan derechos monopolísticos de ventas a titulares individuales de patentes durante períodos prolongados, y los aplican a semillas, medicamentos y otros sectores que tradicionalmente están excluidos de esas imposiciones. El ALCA tiene provisiones que van aún más allá de las en la OMC que se llaman “TRIPs Plus.”

II. Conceptos de la globalización

Equivalencia: Bajo esta noción es posible que normas muy diferentes, y a menudo más bajas, de otros países sean declaradas equivalentes a las normas nacionales de determinado país. El TLCAN y la OMC disponen determinaciones de *equivalencia* basadas en comparaciones subjetivas, sin claras directrices de procedimiento ni enumeración de factores que deban considerarse. Una vez que determinados países declaran *equivalentes* sus respectivas normas, ellas tienen que tratarse como si fueran normas nacionales para permitir el libre paso de las mercancías. (Véase “armonización.”).

IED: *Inversión extranjera directa* [IED, FDI en siglas inglesas] significa transferencia de fondos extranjeros para comprar servicios o para abrir una nueva fábrica.

Armonización: Es el nombre que se da a las acciones emprendidas por la industria para reemplazar por normas mundiales uniformes la variedad de normas de productos y otras medidas regulativas adoptadas por los países.

Al empeño en la armonización se le dio un fuerte impulso en el TLCAN y la OMC. Estos pactos exigen o fomentan que los gobiernos nacionales armonicen las normas o acepten normas diferentes, extranjeras, como “equivalentes” en cuestiones tan diversas como la seguridad de los automóviles, de los alimentos y de los trabajadores, o las normas de pruebas de productos farmacéuticos y el etiquetado informativo de productos.

Solución de conflictos entre inversionistas y Estados / Inversionista - Estado: Esta disposición otorga a las empresas e inversionistas un nuevo derecho para sustraerse a la protección de la inmunidad soberana. Les permite demandar a los gobiernos ante tribunales comerciales y de inversiones fuera del sistema judicial nacional, exigiéndoles compensación en dinero por cualquier acción gubernamental que mine el valor de una inversión. Las *disposiciones sobre relaciones entre inversionistas y Estados* del TLCAN son tan amplias que funcionan como un mecanismo regulativo de cobro cuando las leyes no discriminatorias de protección del medio ambiente son blanco de ataques. Por ejemplo, la Methanex, una empresa de gas de Canadá, demandó a EE.UU. bajo el TLCAN por US\$ 970 millones, porque el Estado de California había promulgado una ley de eliminación paulatina del metilterbutil éter (MTBE), un aditivo de la gasolina, por razones de protección del medio ambiente y de la salud pública.

PMD: Los *países menos desarrollados* [PMD] son los 47 más pobres del mundo, que con frecuencia sufren desproporcionadamente los efectos adversos de la mundialización empresarial.

NMF: La condición de *nación más favorecida* significa los mejores conjuntos de aranceles y otras condiciones comerciales que un país puede ofrecer a otros. En virtud de la cláusula de “nación más favorecida”, un país se compromete a ofrecer el mismo trato preferencial a todos los interlocutores comerciales de NMF. La cláusula de NMF es una disposición fundamental del TLCAN y de la OMC. A algunos interlocutores comerciales de EE.UU. se les concede la condición de NMF anualmente, mientras que otros la tienen permanentemente. El lobby comercial de las grandes empresas modificó el estatuto estadounidense sobre la cuestión, para referirse a la condición de NMF como “relaciones comerciales normales” (NTR en siglas inglesas).

Trato nacional: La noción de *trato nacional* requiere que los países traten en pie de igualdad las mercancías nacionales y extranjeras. También se denomina a veces trato “no discriminatorio”.

Obstáculo no arancelario: Este término se aplica a cualquier ley o política que no sea arancelaria, pero que afecte el comercio. Por ejemplo, una ley que prohíba la importación de alimentos que contengan residuos de pesticidas carcinógenos podría considerarse un *obstáculo no arancelario* al comercio, ya que restringe el comercio de productos alimenticios. La OMC establece reglas muy estrechas sobre los casos en que tales restricciones se permiten, aunque existan para proteger a los ciudadanos y se apliquen por igual a los productos nacionales y a los importados.

NMFP: La condición de *nación más favorecida permanente* garantiza a un país permanentemente las ventajas de NMF. Una vez que se ha otorgado esa condición, el Congreso de EE.UU. suspende los exámenes anuales de la trayectoria de un país en cuanto a derechos humanos y laborales, protección del medio ambiente, libertad religiosa y democracia, y le abre el acceso incondicional al mercado de EE.UU.

Principio cautelar: Este principio requiere que se adopten medidas para evitar daños inciertos y posiblemente irreversibles, exigiéndole a la industria que someta a prueba la seguridad de un producto a largo plazo antes de ser aprobado para su comercialización. La OMC socava este principio dejando la carga de la prueba a los gobiernos, que deben demostrar científicamente que existe un riesgo antes de emprender cualquier acción, y expone a los ataques de la OMC toda legislación basada en la precaución.

III. Trampas legales del comercio

A. Términos de preámbulo: Los términos de preámbulo no son jurídicamente vinculantes en los acuerdos comerciales y de inversiones. No crean ninguna obligación ni privilegios que sean aplicables mediante la solución de conflictos. El único efecto legal de esos términos es su uso en conflictos como guía de interpretación de cláusulas vinculantes. Los términos favorables a los derechos humanos, al desarrollo, al empleo, a la salud o al medio ambiente se encuentran con frecuencia en los preámbulos de los acuerdos comerciales y de inversiones. Es una forma de incluir términos que los ciudadanos exigen, pero sin que establezcan obligaciones en cuestiones como los derechos laborales o la protección del medio ambiente.

B. "Y" versus "O": La forma en que están ligados los períodos o frases de un texto muchas veces determina su significado. Cuando se usa la conjunción “y”, quiere decir que todas las cláusulas o disposiciones tienen que satisfacerse. Así por ejemplo, la parte del TLCAN relativa a la expropiación en conflictos entre inversionistas y Estados, dice que un país sólo puede emprender una acción si es para un propósito público y sobre una base no discriminatoria, y si se hace conforme a un debido procedimiento legal y es compensado (TLCAN, Artículo 1110). El uso de “y” significa que tienen que cumplirse todos y cada uno de esos requisitos. El término “o” significa que sólo se tiene que cumplir cualquiera de las cláusulas o requisitos. Es decir, que si en la cláusula del TLCAN relativa a la expropiación se hubiera empleado la conjunción “o”, se hubiera permitido a los países adoptar esa medida si cumplía cualquiera de las cuatro condiciones. En efecto, la legislación nacional de muchos países que prohíben en general la expropiación, permiten esa acción gubernamental cuando se emprende en interés público y con el debido proceso. Tales leyes, incluidas las de EE.UU., no requieren compensación en caso de una expropiación en esas circunstancias.

C. Lo último cronológicamente: Una regla clave en la interpretación jurídica de tratados, es que “lo último cronológicamente rige”. Esto significa que las disposiciones en el tratado más reciente anulan las de tratados anteriores, a menos que alguna cláusula del tratado posterior disponga otra cosa explícitamente. Por ejemplo, el TLCAN contiene una disposición que declara que a ciertos aspectos de los tres tratados principales sobre protección del medio ambiente que preceden al TLCAN, se les debe dar precedencia, en la medida en que haya términos del TLCAN que estén reñidos con los tratados anteriores. La OMC no contiene ni siquiera esa cláusula limitada de “exención”.

Así, la prioridad de cualquier disposición de un acuerdo o fallo de la OMC que riña incluso con el más importante acuerdo multilateral de protección del medio ambiente (MEA) es invalidada por los requisitos de la OMC. Esta regla de “lo posterior cronológicamente” explica por qué las ONG de protección del medio ambiente han pedido una “cláusula de exención” para todos los MEA y su aplicación nacional. Sin una salvaguarda de ese tipo, la OMC anula las obligaciones contraídas anteriormente.

D. Cláusulas de “exención” o de “gracia”: Hay un recurso legal, empleado en los tratados, que se denomina “cláusula de gracia” o “de exención”. Significa que ciertos tratados vigentes mencionados no se afectarán por términos de un tratado posterior que, de otro modo, riñen con ellos. El modelo de expresión en este aspecto es generalmente: “En la medida en que haya conflicto, las disposiciones del tratado X tendrán precedencia sobre los términos del tratado Y.”

E. Corchetes versus paréntesis: Cuando uno lee un texto de acuerdo *propuesto* (por ejemplo, al examinar la versión final de la declaración de la Conferencia Ministerial de Seattle), debe fijarse si los términos están destacados entre corchetes “[]” o entre paréntesis “()”. Los primeros significan que los términos se proponen únicamente, y que no se ha convenido en ellos. Los paréntesis, en cambio, generalmente se usan para aclarar algo, o simplemente como signos de puntuación en un texto vinculante.

F. Convención de Viena sobre la interpretación de tratados: Es un tratado multilateral que establece un procedimiento uniforme para la interpretación de tratados. Se debe considerar como conjunto de reglas mundiales de procedimiento e interpretación de tratados. Los términos de la Convención de Viena, tales como los tipos de votación (mayoría, consenso, etc.) que deben aplicarse para adoptar ciertas decisiones, generalmente son vinculantes para todos los tratados restantes, a menos que ellos presenten otras reglas específicas. Tanto la OMC como el TLCAN contienen muchas reglas propias de procedimiento, mientras que el silencio del AMI propuesto, en cuanto a estas cuestiones significaba que la Convención de Viena era el sistema de procedimiento elegido, por omisión de cualquier otro.

IV. Palabras con significado especial relacionado con la globalización

A. Verbos clave: Se debe leer atentamente, tanto el verbo como el tiempo en que está conjugado, a fin de determinar si una cláusula de un acuerdo comercial internacional es vinculante o no. Un ejemplo clásico que escapa a muchas personas que hablan con la mayor fluidez el inglés como idioma extranjero, es la radical diferencia jurídica entre “shall” [deberá] y “should” [debería], entre “must” [tiene que] y “may” [puede]. “Shall” y “must” son vinculantes e imperativos, mientras que “should” y “may” son no vinculantes y permisivos. Estas distinciones son cruciales para determinar qué requisitos establece un acuerdo, y si los términos en cuestiones de interés público son sólo ornamento o si son obligatorios.

Shall [deberá]: Una cláusula de un acuerdo comercial internacional en la que se emplea el verbo “shall” [deberá], casi siempre es vinculante, siendo excepciones las disposiciones expresadas en los términos siguientes: “Todas las partes contratantes deberán *procurar* hacer X, Y o Z.” En ese caso, la obligación consiste únicamente en tratar de hacer X, Y o Z, no hacerlo efectivamente.

Must [tiene que]: “Must” casi siempre es vinculante, a menos que se emplee en la construcción señalada inmediatamente arriba.

Should [debería]: El modo subjuntivo del verbo indica que no tiene carácter vinculante, sino de consejo. Así por ejemplo, un país debería tratar de hacer X, Y o Z.

May [puede]: “May” nunca es vinculante. Tiene sentido enteramente permisivo y discrecional. Así por ejemplo, una cláusula que dice que “un país puede tomar en consideración...” no le impone ninguna obligación de hacerlo.

B. Mantener: Esta palabra, aparentemente inocua, es una de las más importantes y más subestimadas en los textos del TLCAN y de los acuerdos de la OMC. Un ejemplo lo tenemos en el acuerdo de la OMC que dice que los países no deberán establecer ni mantener leyes, reglamentos ni procedimientos incompatibles con las reglas de la OMC. Esta expresión significa que los países del caso se comprometen específicamente a abolir leyes y políticas vigentes que no cumplan el requisito mencionado. Generalmente, los pactos comerciales de otras épocas se han aplicado únicamente a leyes posteriores; es decir, que un país se obligaba a no establecer nuevas políticas no conformes con los requisitos de tales pactos.

C. Necesario: Conforme a la jurisprudencia desarrollada en numerosos casos a lo largo de la última década, el término “necesario” es un código que expresa la aplicación de lo que se denomina la prueba que implique “mínima restricción del comercio”. Así, hay una exención potencial de las reglas de la OMC, que se permite para “medidas necesarias para proteger la salud o la vida animal, vegetal o humana”. En una serie de casos del GATT y de la OMC se ha interpretado que el término “necesario” requiere que un país tiene que demostrar que no podrían existir medios menos restrictivos del comercio para lograr determinado objetivo. (Además, la legitimidad del objetivo, y no sólo los medios empleados para alcanzarlo, tienen que someterse separadamente a una prueba.) Es importante que seamos conscientes del uso del término “necesario”, ya que puede, en efecto, anular disposiciones que de lo contrario serían vinculantes. Así tenemos que la limitada “cláusula de exención” del TLCAN para tres acuerdos multilaterales sobre protección del medio ambiente, se despoja casi enteramente de sentido, ya que incluye el requisito de que únicamente abarca las políticas *necesarias* para aplicar esos tres acuerdos. Hasta la fecha, ningún tribunal del GATT ni de la OMC ha aceptado ninguna defensa, alegada por ningún país, relativa a la prueba menos restrictiva del comercio, y siempre han fallado que el país del caso no ha presentado la prueba negativa de que no existe ninguna política que repercuta menos sobre el comercio.

III. Reservas, excepciones y exclusiones

Estos términos tienen significados completamente diferentes. Es importante elegir el término legal que exprese la intención de quien lo usa, y también que entienda el significado preciso que tienen los tres términos mencionados en los acuerdos comerciales internacionales, en lo que respecta a su capacidad de salvaguardar leyes y políticas que riñen con los términos de los acuerdos.

A. Reservas: Las reservas son exenciones de leyes o políticas individuales que violan los términos de acuerdos internacionales. Cada país presenta listas de leyes para las que desea establecer una reserva, y luego esas listas son negociadas entre los interlocutores comerciales o de inversiones. Una

vez que haya convenido en las reservas, se anexan al acuerdo concluido. En los acuerdos de inversiones celebrados por EE.UU., tales como el TLCAN y los tratados bilaterales sobre inversiones, se han aplicado dos tipos de reservas: reservas estrechas o cerradas (tipo A) para proteger leyes vigentes, y reservas abiertas (tipo B) para permitir que las asambleas legislativas adopten nuevas leyes en determinada área de política o fortalezcan las leyes vigentes.

Reservas del tipo A: Normalmente, facultarían a un gobierno para mantener una ley que riñe con un acuerdo. Pero los gobiernos no pueden ampliar la ley ni adoptarla en otros contextos. Veamos un ejemplo: En un Estado existe una ley que prohíbe la propiedad extranjera de bienes raíces que excedan de determinada extensión. El gobierno ha decidido invocar una reserva del tipo A para esa ley. Es posible mantener la ley; pero la asamblea legislativa no tiene el derecho de promulgar leyes ulteriores en el mismo sentido. Así, por ejemplo, no podría imponer una prohibición de la propiedad extranjera de tierras agrícolas. Tampoco se le permitiría dar un carácter más restrictivo aún a la ley vigente. Por ejemplo, no podría reducir la extensión de terrenos que se le permite poseer a una empresa extranjera.

Reservas del tipo B: Permitirían a una asamblea legislativa violar los términos de un acuerdo al formular políticas en ciertas áreas después de haberse firmado tal acuerdo. EE.UU. podría obtener una reserva abierta para “cuestiones pertinentes a las minorías”. En virtud de ella, el gobierno de EE.UU. podría seguir promulgando leyes que abordasen los efectos económicos de la discriminación institucionalizada de poblaciones minoritarias, incluso si esas leyes implicaran, por ejemplo, favorecer la actividad económica de minorías frente a otros inversionistas cuando se trata de conceder contratos y préstamos: prácticas que, evidentemente, violarían las disposiciones del AMI.

B. Excepciones: Las excepciones son disposiciones vinculantes para todos los signatarios, incorporadas al texto fundamental de un tratado, y que indican las circunstancias en que un país puede violar determinada disposición de un acuerdo sin ser sancionado por ello.

A las excepciones sólo se recurre como defensa cuando la ley o política de un país ha sido impugnada como violación de un acuerdo en la solución de conflictos. El Artículo XX del GATT incluye una lista de las excepciones del acuerdo que permiten a los países recurrir a determinadas acciones que son ilegales según el GATT, pero que son necesarias para proteger la salud o la vida humana, animal o vegetal, o por razones de seguridad nacional, o en relación con la preservación de un tesoro nacional o del orden o la moral públicos. Desafortunadamente, ninguna de las excepciones del GATT que pudieran aplicarse a la protección del medio ambiente o de la salud pública se ha aplicado con éxito bajo el GATT o la OMC.

Hasta ahora, los tribunales competentes en conflictos no han respetado las excepciones como protección legítima de los países que optan por que los objetivos sociales valiosos prevalezcan sobre el comercio. Los países han invocado, en vano, ambas excepciones establecidas en el Artículo XX del GATT, relativas a la protección del medio ambiente, en los dos casos relativos a la muerte de delfines en la pesca del atún, la impugnación de las normas CAFE relativas a la economía de carburante en los vehículos y los conflictos de la OMC relativos a hormonas en la carne de vaca, a la pureza de la gasolina reformulada y a las tortugas atrapadas en las redes de pesca de gambas. En cada uno de los casos el fallo ha sido adverso a los países. El último fallo relativo a las turtugas en la pesca de gambas, llega incluso a descalificar las excepciones del Artículo XX cuando se trata de leyes o políticas que riñan con el fin primordial, que persigue la OMC, de liberalizar el comercio. Esta interpretación despojaría enteramente de contenido las excepciones, ya que su propósito es justamente proteger esas leyes. La larga serie de fallos del GATT y de la OMC que invalidan las demandas de excepción ilustra

el problema de que tales decisiones se adopten en tribunales sin el debido proceso, ni apertura, ni jueces imparciales ni otras salvaguardas.

C. Exclusiones: Mediante una exclusión se sustrae a la cobertura de un acuerdo todo un sector económico o industria o tema. Una plena exclusión sirve, esencialmente, para restringir el ámbito del acuerdo declarando algunas materias “fuera del ámbito del acuerdo”. Así por ejemplo, algunos grupos canadienses de defensa de los intereses públicos lucharon –sin éxito– por excluir la salud y la educación de los términos del sector de servicios establecido en el TLCAN. Sin embargo, como ocurre con las reservas, es esencial que nos cerciorem de que medidas inferiores a la plena exclusión se apliquen a todas las disposiciones necesarias. Por ejemplo, Canadá invocó una reserva bajo el acuerdo CUSTA de 1988 sobre el comercio de mercancías, argumentando que sus leyes prohibían la exportación de troncos en bruto. En respuesta, EE.UU. cuestionó esa ley aduciendo disposiciones del convenio sobre subsidios del CUSTA, argumentando que aunque la política de exportación de troncos en bruto no estaba contemplada en las reglas de comercio de mercancías, la prohibición de exportarlos constituía una subvención ilegal para la industria de muebles, de construcción y otras de Canadá.

D. Otros datos clave sobre reservas, excepciones y exclusiones: Ninguno de los mecanismos descritos arriba impide que una empresa o un país impugne una ley o política de otro, conforme a la OMC y al TLCAN. Los países tienen que sufragar los gastos de defensa contra cualquier impugnación ante los tribunales de la OMC y del TLCAN. Estas dos instituciones, en muchos casos, dejan la carga de la prueba al país demandado, como lo ilustra el fallo de la OMC en la causa relativa a las hormonas en la carne de vaca. El derecho de impugnar leyes ante un tribunal internacional, incluiría también casos de desacuerdo en cuanto al alcance de una exclusión (¿es decir, que las exclusiones culturales que con frecuencia se proponen incluirían la industria de ordenadores?). Dado el considerable gasto que requiere la defensa de una ley ante un tribunal del TLCAN o, más aún, de la OMC, la sola amenaza de demanda muchas veces disuade a los gobiernos de promulgar o aplicar determinada ley.

Tras cinco años de tramitaciones en la OMC, en las que el demandante ha ganado casi siempre, está emergiendo un nuevo patrón de amenazas por gobiernos –y ahora también por grandes empresas– que conduce a que los gobiernos afectados preventivamente renuncien a nuevas propuestas o debiliten sus leyes vigentes de salud pública y protección del medio ambiente.

Esta tendencia se manifiesta con la mayor claridad en los casos en que países ricos demandan a los pobres. Pero las amenazas de la OMC han tenido también un efecto escalofriante sobre varias propuestas de la UE relativas al trato humano de los animales y al medio ambiente. Además, las administraciones provinciales y locales tendrán que depender de los gobiernos centrales para defender sus leyes, en caso de que se enfrenten a una demanda legal bajo la OMC. No hay garantía de que el gobierno nacional apoye la ley, para empezar, y por lo tanto tampoco garantía de que la defienda verdaderamente.

Para información más detallada, las personas interesadas pueden dirigirse a:

Public Citizen's Global Trade Watch
215 Pennsylvania Avenue, SE, Washington, DC 20003
tel: 202-546-4996 telefax: 202-547-7392
Correo electrónico: gtwfield@citizen.org
Internet: www.tradewatch.org