



UNR Universidad
Nacional de Rosario



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Tesina de Grado

Licenciatura en Relaciones Internacionales

La evolución del rol de la sociedad civil en
el modelo decisor de las negociaciones
comerciales internacionales de la Unión
Europea (1998-2016).

Autora: Valeria Cortese.

Legajo: C-3032/5

Directora: Dra. Julieta Zelicovich.

Rosario, Mayo 2022.

Resumen.

Desde mediados de la década de los 80, el comercio y la política comercial comenzaron a vincularse con otras áreas temáticas “no comerciales”. Esta expansión de temas, ha incrementado también el tipo de actores y número de grupos de la sociedad civil interesados en la agenda comercial que veían con ojos críticos el proceso de formulación de la política comercial europea. Por eso, el presente trabajo tiene por objetivo general explicar la transición del modelo decisor de negociaciones comerciales internacionales de la Unión Europea de club adaptado a uno de múltiples partes interesadas en el período 1998-2016. A partir del método de *process tracing*, se pretende demostrar que la mayor participación de la sociedad civil europea en las negociaciones comerciales internacionales de la Unión Europea se dio vis a vis la profundización del contenido de los TLC que se negociaban. Esta ampliación de temas en los Tratados de Libre Comercio (TLC) generó una politización de la sociedad civil europea que provocó que la Comisión Europea atendiera a las demandas de la sociedad civil activando un cambio institucional en el modelo decisor de negociaciones. Así, se produjo gradualmente la transición del modelo decisor de negociaciones comerciales internacionales de club adaptado a uno de múltiples partes interesadas.

Índice

Agradecimientos	1
Glosario	2
Introducción	3
Estado de la cuestión:.....	4
Marco teórico – conceptual:.....	5
Diseño metodológico:.....	14
Orden de los Capítulos:.....	16
CAPÍTULO 1: Oposición al Acuerdo Multilateral de Inversiones en el marco de la OCDE-1998	18
La estructura decisoria de la Unión Europea hacia 1998: un modelo de “club adaptado” incipiente.....	18
Acerca del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI): una constitución global para la inversión internacional.....	21
La impugnación del AMI por parte de la sociedad civil: oposición al “Tratado Internacional de los Derechos de los Inversionistas.”.....	24
El descontento de la sociedad civil plasmado en el diseño de la “estrategia drácula”.....	26
La sociedad civil como la gran excluida de la mesa en la negociación del AMI, pero con una invitación tardía que no fue bien recibida.....	29
La respuesta de la Comisión Europea ante las demandas y reclamos de la sociedad civil: de reuniones ad hoc al Diálogo de la Sociedad Civil.....	31
Algunas reflexiones finales.....	34
CAPÍTULO 2: Campaña “Stop EPAs” (2002-2007)	36
Los Acuerdos de Asociación Económica: tratados para una “relación verdadera, fortalecida y estratégica” entre UE y África, el Caribe y el Pacífico.....	36
La crítica de los activistas a “las negociaciones comerciales más desiguales de la historia.”.....	39
La campaña Stop EPAs: una iniciativa con división del trabajo transnacional.....	42
La participación de la sociedad civil europea en la negociación: proveedora de información a los países ACP, y con una postura intransigente frente a la CE.....	45
La reacción de la Comisión Europea ante la campaña: una postura poco conciliadora hasta que el deadline lo permitiera.....	47
Algunas reflexiones finales.....	51
CAPÍTULO 3: Campaña “Stop TTIP-CETA” (2013-2016)	53
Los acuerdos que vienen a “llenar el vacío entre las reglas del siglo XX y el comercio del siglo XXI.”.....	53
La impugnación de la sociedad civil europea al CETA y al TTIP: negociaciones opacas que amenazan los estándares democráticos y regulatorios de Europa.....	58
La campaña Stop TTIP-CETA: una coalición de carácter transeuropeo, multinivel y multiactoral con el objetivo de convertir a Europa en una “zona libre de TTIP y CETA.”.....	62

El rol de la sociedad civil europea como un cuarto actor en la mesa de negociación tripartita del CETA y TTIP. Una participación confrontativa, politizada y canalizada mediante diversos medios.	69
La respuesta de la Comisión Europea: un nuevo Sistema de Tribunales de Inversiones y una nueva política de transparencia.	72
Algunas reflexiones finales.	78
CAPÍTULO 4: Conclusiones Finales.....	82
Referencias Bibliográficas.	85

Agradecimientos.

A mis papás. Sin ellos sin dudas no hubiera llegado hasta aquí. Su apoyo incondicional en todas las formas que un padre y una madre pueden manifestarlo, fue clave para que pudiera lograr esto.

A mis hermanicas, Mili y Jose. Son las mejores que pudieran haberme tocado. Las amo, gracias por estar ahí, bancarme siempre y reírse conmigo.

A mis amigos. Lo son todo. Son las personas más hermosas que me dio la carrera. Sin ustedes este camino no hubiera sido tan lindo.

A mi directora de tesina. Quien con todo su conocimiento, paciencia y experiencia me guio no solo en este tramo final de mi carrera sino durante todo mi recorrido por la Facultad. Fue de ella de quien obtuve los mejores consejos.

A la Facultad de Ciencia Política y RR.II. No pudiera haber elegido mejor lugar para mi formación profesional.

Hoy culmino esta etapa acompañada de todos ustedes y con los mejores recuerdos. Gracias de corazón.

Glosario.

AAE Acuerdo de Asociación Económica.

ACP Estados de África, del Caribe y del Pacífico.

AGCS Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.

AMI Acuerdo Multilateral de Inversiones.

BATNA Mejor alternativa a un tratado negociado.

BEUC Organización Europea de Consumidores.

CE Comisión Europea.

CETA Acuerdo Económico y Comercial Global.

EPA Economic Partnership Agreement.

GATT Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

ISDS Solución de Controversias Inversor-Estado.

MSF Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OMC Organización Mundial del Comercio.

ONG Organización No Gubernamental.

OTC Obstáculos Técnicos al Comercio.

PE Parlamento Europeo.

S2B Seattle to Bruselas.

TISA Acuerdo sobre el Comercio de Servicios.

TLC Tratado de Libre Comercio.

TTIP Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión.

UE Unión Europea.

Introducción.

Desde 1985 todas las formas de intercambio económico internacional se han expandido rápidamente, incluyendo las exportaciones de mercancías, los flujos de inversión extranjera directa (IED) y los servicios transfronterizos. Estos fueron los nuevos temas que se comenzaron a tratar en la Ronda Uruguay y que dieron cuenta de la configuración de una nueva política comercial cuya característica saliente era la presencia de una “agenda profunda” (*deep agenda*). Además, aparecieron en el centro de la escena las medidas “tras las fronteras” (*behind the border measures*) porque por un lado, los esfuerzos por liberalizar la IED y el comercio de servicios buscaron disciplinar las normas nacionales y, por otro lado, las reglas nacionales se convirtieron en las principales barreras al comercio de bienes, dado que la reducción de aranceles ya se había consagrado con éxito vía las anteriores rondas de negociaciones multilaterales (Young y Peterson, 2006:798-800).

En este proceso de expansión de temas, la Unión Europea tuvo un rol preponderante. De hecho, desde mediados de la década de los 80, el bloque europeo “ha sido el defensor más agresivo y persistente de una agenda comercial internacional más amplia y el promotor más firme del desarrollo de disciplinas multilaterales comunes sobre la elaboración de normas nacionales” (Young y Peterson, 2006:796). Esta actitud y comportamiento de la UE se comprende teniendo en cuenta que a partir de la firma del Acta Única Europea en 1986 comienza la transición hacia el mercado único europeo, cuyo núcleo fueron los esfuerzos para abordar las implicaciones de las normas nacionales para el comercio de mercancías, personas, servicios y capitales al interior del bloque.

Según Young y Peterson, el programa para alcanzar el mercado único europeo sirvió como ejemplo de cómo se podrían abordar las barreras comerciales regulatorias y, además, hizo que la UE comenzara a proteger las normas y enfoques de regulación comunes contra las disciplinas internacionales. Consecuentemente, la experiencia propia de la UE en materia de integración del mercado fue el sustento de su enfoque respecto a la nueva política comercial de la *deep agenda* que comenzó a perfilarse en ese momento en el plano multilateral (2006, 804-805).

Concomitantemente, el comercio comenzó a vincularse con otras áreas temáticas “no comerciales” o al menos, no consideradas dentro de lo que se entiende comúnmente como comercio. Estas áreas refieren al medio ambiente, a la salud pública, y a los derechos humanos y laborales (Muguruza, 2002:5; Young y Peterson, 2006:798). Así, la naturaleza cada vez más sensible de lo que se califica como “comercio” implicó que la agenda comercial sea objeto de debate público (Meunier, 2003: 83). Conforme la agenda comercial se ha expandido, también lo ha hecho el tipo de actores y número de grupos de la sociedad civil interesados en la agenda comercial.

Estos nuevos grupos veían con ojos críticos la formulación de esta nueva política comercial y percibían la necesidad de ser tenidos en cuenta por parte de sus Estados para estar al tanto de aquello que sus respectivos representantes negociaban en el plano internacional. Fue así que, a partir de mediados de la década de los 90, diferentes grupos de la sociedad civil comenzaron a elevar sus demandas y a reclamar por un espacio en las mesas nacionales de la negociación internacional.

Por tal motivo, el problema de investigación que guía la presente tesina es: ¿Cómo y por qué el modelo decisor de negociaciones comerciales internacionales de la Unión Europea transitó de un modelo de “club adaptado” a uno de “múltiples partes interesadas” en el período 1998-2017? Y tiene por objetivo general explicar la transición del modelo decisor de negociaciones comerciales internacionales de la Unión Europea de un modelo de “club adaptado” a uno de “múltiples partes interesadas” en el período 1998-2016. Para ello, se postularon diferentes objetivos específicos:

- Identificar los acuerdos de libre comercio negociados en el período 1998-2016 que generaron una reacción en la sociedad civil europea.
- Describir la evolución del rol de la sociedad civil europea en las negociaciones comerciales internacionales de la Unión Europea teniendo en cuenta sus modos y mecanismos de participación en el período 1998-2016.
- Analizar las respuestas que dio la Comisión Europea a nivel discursivo y a nivel institucional ante las demandas de la sociedad civil europea en el período 1998-2016.

La hipótesis que se sostiene es que la mayor participación de la sociedad civil europea en las negociaciones comerciales internacionales de la Unión Europea se dio a la par de la profundización del contenido de los TLC que se negociaban. Esta ampliación de temas en los TLC generó una politización de la sociedad civil europea que provocó que la Comisión Europea atendiera a las demandas de la sociedad civil activando un cambio institucional en el modelo decisor de negociaciones. Así, se produjo gradualmente la transición del modelo decisor de negociaciones comerciales internacionales de club adaptado a uno de múltiples partes interesadas.

Estado de la cuestión:

La evolución del rol de la sociedad civil europea motivó la investigación de numerosos académicos de las Relaciones Internacionales, la Política Comparada, y la Integración Regional. En particular, vinculada a negociaciones comerciales internacionales, la mayor parte de los estudios se centra en analizar el rol de la sociedad civil en la implementación de los capítulos de desarrollo sostenible de los tratados de libre comercio (Drieghe et al., 2021; Orbie, Martens, Van den Putte, 2016; Orbie, Martens, Van den Putte, 2016; Orbie, Martens, Van den Putte, 2017), y

son menos los trabajos que han puesto el foco en cómo se dan los cambios en el diseño institucional (Muguruza, 2002; Dür y De Bièvre, 2007; Velut, 2016).

Asimismo, se encuentran investigaciones que analizan casos específicos como por el ejemplo el papel de los sindicatos europeos y canadienses (Healy, 2014) y la sociedad civil (en sentido amplio) en la negociación del CETA (Hübner, Deman y Balik, 2017) o el rol de la campaña “Stop EPAs” en las negociaciones de los Acuerdos de Asociación Económica¹ (Del Felice, 2012).

Por último, en la literatura reciente y, particularmente a partir del año 2015, uno de los conceptos que más atrajo la atención de los estudios específicos fue la politización de la sociedad civil vinculada a los acuerdos de libre comercio (Young, 2019; De Bièvre y Poletti, 2020; De Bièvre, et al., 2020). Este fenómeno hace referencia a la creciente prominencia de la gobernanza europea, que involucra una polarización de opiniones, intereses o valores, y una expansión de los actores y las audiencias comprometidos con el seguimiento de los asuntos de la UE (De Wilde, et. al., 2016:4).

A partir de este recorrido bibliográfico se evidencia la relevancia que el rol de la sociedad civil en las negociaciones comerciales de la UE ha tenido como objeto de estudio. Sin embargo, se han encontrado escasas investigaciones que vinculen la evolución del rol de la sociedad civil con los cambios institucionales en el modelo decisor europeo. Por tal motivo, teniendo en cuenta lo relevado hasta el momento y desde una perspectiva temporal que llegue hasta nuestra contemporaneidad, la presente tesina pretende contribuir a saldar esta vacancia.

Marco teórico – conceptual:

El marco teórico – conceptual que respalda la presente investigación está dado por los conceptos y/o teorías que fundamentan los mecanismos causales que serán abordados. La perspectiva general es la del institucionalismo liberal, pero se complementa con otros enfoques teóricos. Los tres conceptos que ordenan la argumentación y que se detallan a continuación son: politización, sensibilidad institucional y modelos decisorios.

Sobre la Politización

Para analizar la politización de la sociedad civil europea se retomará la propuesta de Zürn respecto a este fenómeno. El autor define a la politización como “la demanda o el acto de transportar un tema o una institución a la esfera de la política, convirtiendo en políticos asuntos que antes no lo eran” (Zürn, 2019:977). Es decir, el proceso de politización implica colocar una cuestión en el subsistema político (dado por la capacidad de tomar decisiones vinculantes) o en el espacio político (definido por los debates públicos sobre el curso correcto en el manejo de un determinado problema). Cuando los asuntos se trasladan del ámbito de la necesidad o de la esfera

¹ Conocidos en la jerga de la Unión Europea como Economic Partnership Agreements (EPAs).

privada a la esfera pública estamos frente al tipo de politización I, y cuando se trasladan de la esfera pública a la esfera de la toma de decisiones gubernamentales hablamos de politización II (Zürn, 2014: 50).

Esta definición puede operacionalizarse mediante tres indicadores: *aumento de la conciencia*, *movilización social* e *impugnación*. La conciencia refiere un mayor interés y preocupación por las instituciones políticas por parte de los ciudadanos. La movilización social indica un aumento a través del tiempo de la cantidad de recursos invertidos para influir en las negociaciones y la toma de decisiones de las instituciones políticas. La impugnación se refiere a puntos de vista contradictorios del bien común y demandas opuestas planteados a las instituciones políticas. Estos indicadores apuntan tanto a la resistencia contra las instituciones políticas como a su utilización para objetivos políticos preferidos (Zürn, 2014:51).

Llegado este punto, cabe preguntarse qué asuntos son pasibles de ser politizados y quiénes son los actores que llevan adelante la politización. En este sentido, el autor afirma que las decisiones (incluidas las no decisiones) o las instituciones que toman decisiones son, por tanto, *objeto de politización*. En este sentido, “la politización implica la exigencia de que se reflexione sobre el proceso de decisión (política) y sobre el contenido de una decisión (política). Si no solo se politiza una decisión, sino toda la entidad de toma de decisiones, el marco normativo del orden institucional (política) está sujeto a criterios políticos” (de Wilde y Zürn, 2012: 140). Los *sujetos* o *agentes de politización* son todos los individuos o grupos que participan en el proceso político, tales como políticos, expertos, grupos de interés, medios de comunicación y quienes están en condiciones de organizar la protesta política (Zürn, 2014: 51).

La hipótesis principal de Zürn es que la politización ocurre cuando la autoridad que las instituciones internacionales ejercen o se espera que ejerzan crece porque se vuelven más intrusivas y generan problemas de legitimidad. No obstante, la relación entre politización y mayor autoridad de las instituciones no es directamente proporcional. Es necesaria la presencia de una variable interviniente denominada “estructura de oportunidad política” dada, en el caso europeo, por aspectos tanto institucionales como discursivos, a saber: los ciclos de cobertura de los medios, la política de los Estados miembros y la importancia de acontecimientos singulares del debate público organizado. De esto se desprende que la politización como tal no es un proceso lineal que se desarrolla a la par del aumento de autoridad de las instituciones, sino que en la realidad se observan “picos de controversia” que se condicen con la aparición de los factores intermediarios antes mencionados (de Wilde y Zürn, 2012: 141).

Para desandar la conjetura, el autor sugiere desacoplar los conceptos de *autoridad* y *legitimidad*. Una autoridad legítima involucra idealmente dos niveles de reconocimiento. El primer nivel es el reconocimiento de que una autoridad se considera per se funcionalmente

necesaria para lograr ciertos bienes comunes. Por lo tanto, una institución tiene autoridad cuando “los destinatarios de sus políticas reconocen que estas instituciones pueden emitir juicios competentes y decisiones vinculantes” (Zürn et al., 2012:70). El segundo nivel refiere a la *legitimidad*, que es “el reconocimiento del ejercicio legítimo de la autoridad en el contexto de una determinada reserva de creencias normativas en una comunidad” (Zürn et al., 2012: 83). Así, la justificación de cierta relación de poder en términos de creencias permite una disponibilidad variada de fuentes de legitimidad: transparencia, responsabilidad, experiencia, participación, etc. (Zürn et al, 2012: 84).

La distinción conceptual entre autoridad y legitimidad conlleva que si bien una institución puede considerarse necesaria (nivel 1), puede, asimismo, ser percibida ilegítima la forma en que ejerce su autoridad (nivel 2). Por lo tanto, una autoridad (reconocimiento del nivel 1) puede existir independientemente de la legitimidad (reconocimiento del nivel 2). Sin embargo:

“es poco probable que una autoridad persista si se considera que sus procedimientos de toma de decisiones y sus decisiones son regularmente y permanentemente ilegales. Pero el reconocimiento de una autoridad política puede perdurar durante algún tiempo, incluso cuando los actores no vean plenamente realizadas sus demandas normativas para el ejercicio legítimo de la autoridad” (Zürn et al., 2012: 84).

La legitimidad de una autoridad es una cuestión de grados y el reconocimiento de la autoridad de una institución puede persistir durante algún tiempo, incluso cuando su legitimación sea débil. Se espera, entonces, que el grado de legitimidad de una autoridad afecte el nivel y tipo de politización.

Respecto a la *autoridad*, esta se concibe con una acepción amplia que abarca las órdenes que se espera que sean obedecidas; el permiso para hacer algo y derecho a conceder dicho permiso; y la experiencia que se considera confiable (Zürn et al., 2012: 86). Todos estos aspectos pueden ser comprendidos por las instituciones internacionales, por eso existe una clasificación de tipos de autoridad. La *autoridad epistémica* es aquella que descansa en poseer conocimientos especiales o competencia moral e implica que las opiniones expresadas por un individuo o una institución son reconocidas como confiables. Lo que importa no es la calidad del argumento, sino la calidad o reputación de la persona o institución (Zürn et al., 2012: 86).

Cuando una institución ejerce *autoridad política* las prescripciones, reglas y órdenes que emanan de ella se reconocen como colectivamente vinculantes. Lo que subyace a la autoridad política es la idea de que alguien debería tener derecho a tomar decisiones autorizadas para promover el bien común y evitar el caos. “Una autoridad política puede tener poderes tanto persuasivos como coercitivos, pero su poder se extiende más allá del uso de la coacción y la necesidad de ser convincente en cada instancia” (Zürn et al., 2012: 87).

Teniendo en cuenta la fuerza, se diferencian dos subtipos de autoridad política basada en niveles de reconocimiento:

“El hecho de que x obedezca a y en el primer nivel significa que x acepta el derecho de y a tomar decisiones colectivamente vinculantes. Esta es la autoridad política de primer nivel. En el segundo nivel, x incluso acepta el derecho de y de hacer cumplir decisiones colectivamente vinculantes si no se cumplen. (...) Las instituciones internacionales ejercen casi exclusivamente una autoridad política de nivel 1; el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es la principal excepción. (...) En otras palabras, las instituciones internacionales a menudo ejercen autoridad, pero principalmente la versión blanda de la misma” (Zürn et al., 2012: 87).

Una última consideración respecto a las instituciones internacionales es que el modo en que estas ejercen autoridad es variado e incluye un abanico de funciones de gobernanza: la formulación de reglas y la toma de decisiones, el monitoreo y verificación de la implementación de esas reglas, su interpretación y aplicación de en caso de incumplimiento e implementación directa por parte de agencias internacionales.

De la interrelación entre las dos macro variables (autoridad y legitimidad) se sigue que el grado de politización depende del nivel y tipo de autoridad que ejerza una institución internacional. Por tanto, las instituciones internacionales que ejercen principalmente autoridad epistémica estarán (o se volverán) menos politizadas que aquellas que ejercen autoridad política. Las instituciones internacionales que involucran ambos niveles de autoridad política (autoridad para prescribir y autoridad para hacer cumplir) deberían producir más politización que las instituciones cuyas funciones permanecen confinadas al establecimiento de reglas. Por lo tanto, “esperamos que las autoridades internacionales que son más intrusivas o que afectan directamente a las personas se politicen más” (Zürn et al., 2012: 97).

Considerando la legitimidad, el grado de politización de las instituciones internacionales con autoridad obedece al grado en que se adhieran a estándares ampliamente compartidos de transparencia, inclusión, equidad y otras fuentes de legitimidad. Es decir,

“las instituciones internacionales autorizadas que violen constantemente tales normas serán consideradas ilegítimas y generarán una politización predominantemente política, es decir, resistencia directa a la institución internacional infractora. Al mismo tiempo, planteamos la hipótesis de que las instituciones internacionales que se consideran legítimas experimentarán predominantemente la politización de las políticas, es decir, la movilización política de los actores de la sociedad civil para utilizar la autoridad de las instituciones internacionales para lograr sus propias metas políticas” (Zürn et al., 2012: 98).

A medida que la intrusión de las instituciones internacionales aumenta, la aceptación social de las mismas decrece, evidenciando déficits democráticos y generando resistencias. Por eso Zürn sostiene que:

“Cuanto más intrusivas se vuelvan estas instituciones internacionales, más justificadas e intensas serán las demandas para su democratización. Sin una mejora de la legitimidad de los procesos de toma de decisiones, es decir, la incorporación de los actores sociales afectados en el proceso de toma de decisiones, existe el peligro de que la eficacia de las instituciones internacionales se debilite” (Zürn, 2004: 287).

Sobre la sensibilidad de los decisores

Analizar la sensibilidad de los decisores tácitamente indica que el *background* en el que se inserta nuestro trabajo es el de la literatura de juego de doble nivel que reconoce que la política nacional y la política internacional están inextricablemente interrelacionadas. La posición internacional de un país ejerce un impacto importante en su política y economía internas. Y, del mismo modo, su situación interna determina su comportamiento en las relaciones exteriores. Por tanto, los líderes políticos juegan en los escenarios nacional e internacional simultáneamente. (Milner, 1997).

Cabe aclarar que nuestro análisis tiene en cuenta el carácter *sui generis* de la Unión Europea. Por un lado las instituciones del bloque se consideran instituciones internacionales con autoridad política definidas en el sentido de Zürn descrito *supra*. Por otro lado, se reconoce que en su accionar estas instituciones comparten algunas de las características de los gobiernos nacionales, especialmente en lo referido a la política comercial. Estas cualidades híbridas como actor internacional reflejan procesos políticos de múltiples niveles, así como las interacciones multifacéticas entre el espacio económico de la Unión Europea y la política económica internacional (Hocking, 2004).

Los enfoques que promulgan la importancia del análisis de las variables domésticas como factor explicativo de los fenómenos internacionales son variados. En nuestro trabajo, el aporte de Andrew Moravcsik será complementado con los trabajos de Helen V. Milner, ambos autores adscritos al Institucionalismo Liberal.

Moravcsik afirma que “los *intereses* y las *instituciones* de la sociedad influyen en el comportamiento del Estado al moldear las *preferencias* del Estado, es decir, los propósitos sociales fundamentales que subyacen a los cálculos estratégicos de los gobiernos” (1997: 513) y

plantea 3 principios del liberalismo que refieren a la naturaleza de los actores sociales, al Estado y al sistema internacional. Nuestra tesina se apoya en los dos primeros.²

El primer principio alega la primacía de los *actores sociales* en la política internacional. El actor abordado aquí es la sociedad civil europea definida en sentido amplio, es decir, abarcando una amplia gama de actores no estatales, incluidos los más importantes grupos laborales, ambientales y empresariales y también las organizaciones no gubernamentales (Orbie et al., 2016). El enfoque de “abajo hacia arriba” de Moravcsik rechaza la supuesta armonía de intereses entre los actores sociales y admite la competencia entre los actores sociales que son racionales y reacios al riesgo y que organizan el intercambio político y la acción colectiva para promover intereses diferenciados, en un contexto de limitaciones impuestas por la escasez de recursos, los valores en conflicto y las desigualdades en el poder político. Las diferencias profundas e irreconciliables en las creencias sobre la provisión de bienes públicos, como las fronteras, la cultura, las instituciones políticas fundamentales y las prácticas sociales locales, promueven el conflicto, mientras que las creencias complementarias promueven la cooperación (Moravcsik, 1997: 517).

El segundo principio hace referencia a la representación política y al Estado. Según la concepción liberal, las *instituciones políticas* no son neutrales sino que representan algún subconjunto de la sociedad, sobre la base de cuyos intereses los funcionarios definen las preferencias del Estado y actúan en el plano externo. Esto significa que las instituciones representativas son susceptibles de ser objeto de captura por distintos actores sociales, funcionando como “correa de transmisión” mediante la cual las preferencias y el poder de individuos y grupos se traducen en políticas estatales. Consecuentemente, la política del gobierno está condicionada por las identidades, los intereses y el poder subyacentes de los individuos y grupos (dentro y fuera del aparato estatal) que constantemente presionan a los tomadores de decisiones para que apliquen políticas favorables a sus preferencias. E incluso cuando las instituciones son formalmente abiertas, una distribución desigual de la propiedad, la información o las capacidades puede crear monopolios sociales o económicos capaces de dominar las políticas (Moravcsik, 1997: 518).

El liberalismo comercial, una de las 3 variables dentro del liberalismo identificadas por Moravcsik, es el que se toma en este trabajo porque enfatiza el impacto en el comportamiento del estado de las ganancias y pérdidas para los individuos y grupos de la sociedad debido al

² Se ha optado por dejar de lado el tercer principio porque el mismo, al referirse al sistema internacional trata sobre el comportamiento de los Estados y las variaciones de sus preferencias en razón de su interdependencia política con el resto de los Estados, y nuestro objeto de estudio solo tiene como actores principales a las instituciones europeas y la sociedad civil europea. Por lo tanto, no se tendrá en cuenta patrón de preferencias estatales interdependientes que, según Moravcsik, impone una restricción vinculante al comportamiento del Estado (Moravcsik, 1997: 520).

intercambio económico transnacional porque dicho intercambio altera la estructura de costos y beneficios a nivel nacional, creando presión de los actores sobre los gobiernos nacionales para facilitar o bloquear dicho intercambio según sean los potenciales beneficios o costos de ajuste.

Pero también, se tendrá en cuenta el concepto de identidad social del liberalismo ideacional. Dicho concepto, definido como el conjunto de preferencias compartidas por los individuos respecto al alcance y la naturaleza de la provisión de bienes públicos, que especifica cual es el orden doméstico legítimo estipulando qué actores sociales pertenecen a la política y qué se les debe, es de suma importancia porque permite prestar atención a un tipo de bien público considerado por el autor: el proceso de toma de decisiones de las instituciones representativas. Los actores sociales brindan apoyo al gobierno a cambio de instituciones acordes con sus preferencias de identidad. Por lo tanto, tales instituciones son legítimas y la política exterior estará motivada en parte por un esfuerzo por hacer realidad los puntos de vista sociales sobre las instituciones políticas (Moravcsik, 1997: 525 - 526). Así, la convergencia previa de los valores es un prerrequisito para la cooperación en áreas de asuntos regulatorios como el comercio, así como para la entrega de poder de decisión a los tribunales y burocracias supranacionales (Moravcsik, 1997: 528).

Los dos supuestos de Moravcsik sobre la supremacía de los actores sociales y la representación de las instituciones políticas, se complementarán con el concepto de poliarquía trabajado por Milner (1997). La poliarquía refiere al espacio donde la política tiene lugar y está delimitada por la anarquía en un extremo, y la jerarquía en el otro. Esta imagen espacial propuesta por la autora parte del relajamiento de la premisa de que el Estado es un actor unitario sino que integra distintos actores con preferencias variables y que comparten distinto poder sobre la toma de decisiones. La política se desarrolla en una estructura compleja (poliarquía) donde las relaciones entre los actores se configuran en formato de red y donde el poder sobre la toma de decisiones se comparte de manera desigual. Las relaciones entre grupos en la poliarquía implican una influencia recíproca y/o la división de distintos poderes entre los grupos. Por tal motivo, la búsqueda de un compromiso interno se vuelve crucial en la poliarquía, haciendo que “la política internacional y la política exterior se vuelvan parte de la lucha interna por el poder y la búsqueda de un compromiso interno” (Milner, 1997: 22).

Entonces, la política doméstica varía a lo largo de un *continuum* desde la jerarquía hasta la anarquía, con la poliarquía en el medio. Para identificar en qué lugar del *continuum* se encuentra cierta política y cómo se formula la misma hay que analizar cómo se juega el juego entre los actores domésticos. Este depende de tres factores: las diferencias entre las preferencias políticas de los jugadores, la distribución de la información a nivel nacional y la naturaleza de las instituciones políticas nacionales. Cuanto mayores son las divergencias entre sus preferencias,

más equitativamente se posee la información y cuanto más dispersan las instituciones el poder sobre la política, más poliárquica es la situación interna (Milner, 1997: 25).

Respecto a las *preferencias de los jugadores*, se deben tener en cuenta dos aspectos: la estructura de preferencias varía según la temática y la distancia entre las preferencias de los actores importa por cuanto más alejadas las preferencias de distintos actores estén, el gobierno estará más dividido y la cooperación será más difícil (Milner, 1997:27-28).

En lo que refiere a las *instituciones*, estas estipulan qué actores comparten qué poderes sobre el proceso de formulación de políticas. Estos poderes son la capacidad de iniciar y establecer la agenda, modificar cualquier política propuesta, ratificar o vetar políticas y proponer referendos públicos. El control sobre estos poderes no solo le da al actor influencia en el proceso de formulación de políticas; si no que tendrá más probabilidad de que sus preferencias se reflejen en la elección política final. Asimismo, el juego de las instituciones con los actores sociales da lugar a que diversos grupos por fuera de las mismas sirven como proveedores de información, por más que no participen directamente en el proceso de toma de decisiones (Milner, 1997:27-29).

A los actores sociales y las instituciones considerados por Moravcsik, se le suma una tercera variable a partir del esquema poliárquico de Milner: la *información*. Cuando los actores no poseen información completa sobre un tema, es decir, cuando algunos poseen información desconocida para otros, esto genera ineficiencias y ventajas políticas. Así, la distribución de la información entre los actores es clave porque la información es poder. Donde existen asimetrías de información a nivel nacional, los acuerdos internacionales son menos probables. Los actores nacionales desinformados rechazarán ciertos acuerdos internacionales que no rechazarían si estuvieran plenamente informados. Además, el actor que tiene poder de decisión y posee una ventaja informativa, será más probable que logre acuerdos que reflejen sus propias preferencias (Milner, 1997:32-33).

Como vimos en el apartado anterior sobre la politización, Zürn sugiere que, paralelamente al aumento de la intrusión de las instituciones internacionales, se produce una disminución de la aceptación social de las mismas, evidenciando déficits democráticos, generando resistencias y dando mayor espacio a que la politización surja. Para examinar a los actores que intervienen en este proceso, tanto las instituciones políticas y los agentes de politización se analizarán teniendo en cuenta los conceptos teóricos de Moravcsik y Milner. Así, ambos actores (instituciones políticas y agentes de politización) serán considerados jugadores con preferencias basadas en valores e intereses (liberalismo ideacional y comercial) que tienen diverso grado de información y poder y se encuentran ubicados dentro de una estructura compleja más o menos poliárquica.

Sobre los modelos de decisión en las negociaciones comerciales internacionales y el rol de la sociedad civil

Para analizar los modelos de consulta en la política comercial se retoman los modelos de Hocking, cuyo punto de partida también es el reconocimiento de que en la diplomacia contemporánea se da un intercambio de recursos escasos entre diferentes actores. En consecuencia, “la diplomacia se está volviendo más un modo de actividad en red y menos jerárquico tanto en sus estructuras como en sus procesos, ya que sus demandas favorecen el establecimiento de coaliciones de diversos actores para gestionar agendas políticas complejas” (Hocking, 2004: 9).

Sobre la base de esta premisa, se identifican tres modelos de consulta de la política comercial, los cuales no son exportables de un Estado a otro, y pueden no ser secuenciales. Estos son: modelo de club, modelo de club adaptado y modelo de múltiples partes interesadas. Los últimos dos modelos son los que se utilizan en la presente investigación.

El modelo de club adaptado reconoce que las empresas se han convertido en un socio necesario para abordar una agenda comercial cada vez más compleja. Por lo tanto, la lógica del modelo consiste en superponer los mecanismos de asesoramiento del sector privado al proceso de políticas. Así, se buscan saldar los déficits de conocimiento de una manera tal que los modos de consulta permanezcan relativamente cerrados. Por lo tanto, el propósito de la consulta no es cuestionar los objetivos generales de la política comercial, sino generar apoyo para los objetivos ya establecidos por los decisores (Hocking, 2004:13).

El modelo de múltiples partes, como su nombre sugiere, además de incluir a los sectores comerciales más tradicionales (incluidos en el modelo anterior), involucra a una variedad de partes interesadas. Su fin es contrarrestar la creciente oposición a los objetivos del libre comercio por parte de una variedad de organizaciones de la sociedad civil. Por tal motivo, aunque busca brindar “asesoramiento” a los responsables de la formulación de políticas por parte de diferentes actores interesados, este asesoramiento se considera fundamental para la creación de consenso.

El pasaje de un modelo a otro no es un proceso automático ni se entiende en términos agregativos a partir de la inclusión de más actores a las consultas. Por el contrario, se pueden generar “tensiones institucionales”, dada la aparición de nuevos actores que buscan redefinir la agenda política y que deben ser tenidos en cuenta por los antiguos actores en los nuevos modos de consulta (Hocking, 2004: 22). Concomitante a esto, existen probabilidades de que surjan “crisis de expectativas”, es decir, un desajuste de metas y ambiciones por parte de los participantes respecto a lo que se puede lograr de manera realista a través de lo que son procesos esencialmente burocráticos (Hocking, 2004: 26).

Diseño metodológico:

El diseño metodológico del presente trabajo se trata de uno de tipo cualitativo. Según Sautu, la investigación cualitativa “se apoya sobre la idea de la unidad de la realidad, de ahí que sea holística, y en la fidelidad a la perspectiva de los actores involucrados en esa realidad” (2005:32).

El método de investigación que será aplicado para explorar nuestro objeto de estudio es el rastreo del proceso causal (process tracing). El mismo consiste en la búsqueda e “identificación de las consecuencias observables de los mecanismos causales (M) a partir del análisis de sus partes constitutivas (n), con el propósito de probar su presencia a partir del estudio de piezas de evidencia «diagnóstica» en el marco de un estudio de caso” (Aguirre, 2017). La dinámica del rastreo de las piezas de evidencia nos permite arribar a inferencias causales y la causalidad es entendida en términos mecanísmicos. Por eso, la descripción de un mecanismo causal sugiere “un modelo (basado en la idea de proceso causal) a partir del cual explicar la causa de un determinado fenómeno intentado desagregar con el mayor detalle posible la «caja negra» de dicha causalidad” (Aguirre, 2017:151).

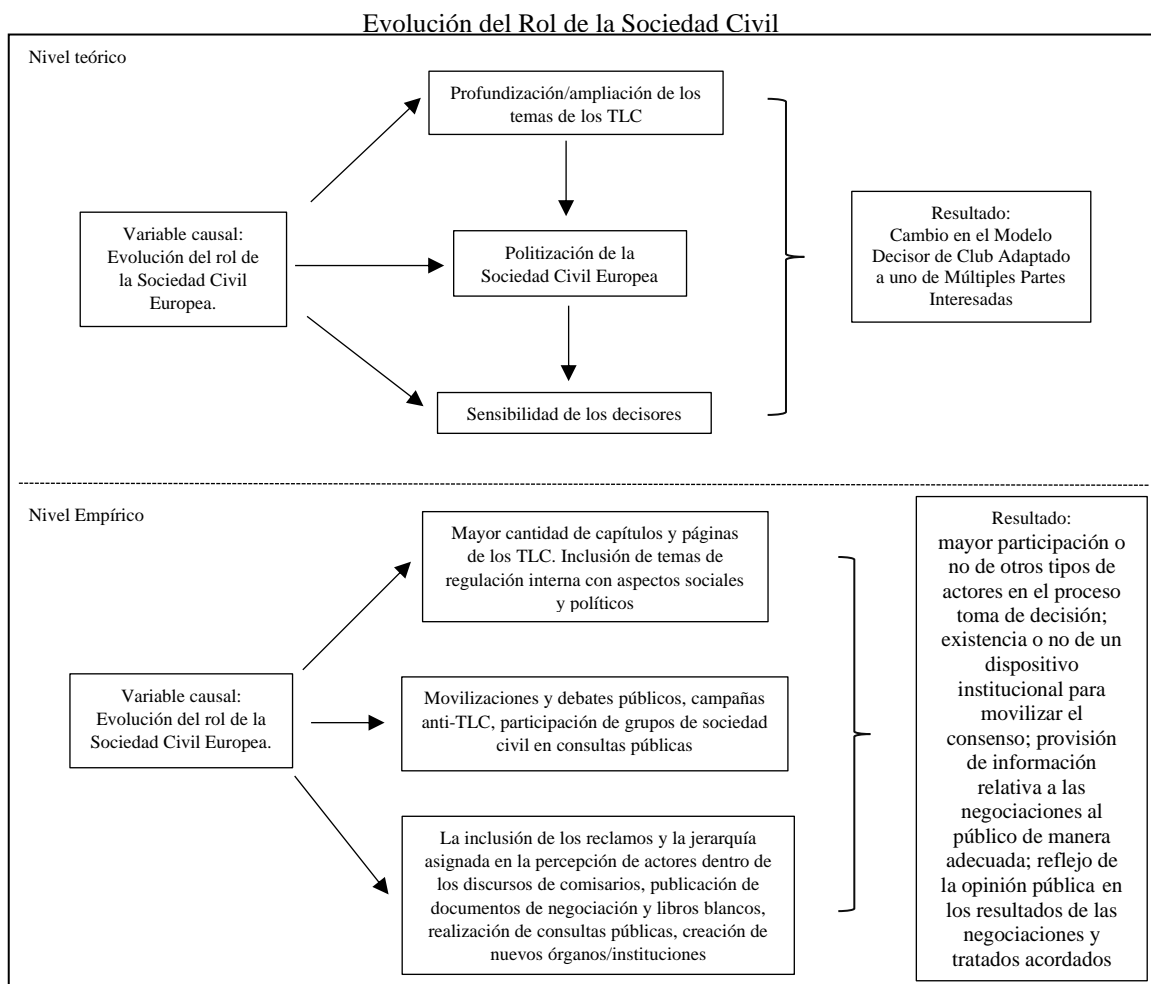
El mecanismo causal aplicado a nuestro caso de estudio se caracteriza por tres elementos centrales: la profundización/ampliación de los temas incluidos en las negociaciones comerciales, la politización de la sociedad civil europea, y la sensibilidad de los decisores ante esta politización. La articulación de estos componentes explica cómo la evolución del rol de la sociedad civil europea en las negociaciones comerciales internacionales da por resultado un cambio en el modelo decisor de negociaciones comerciales.

Como puede verse en el gráfico 1 cada uno de estos elementos teóricos tiene su rastro empírico. Para estimar la profundización o ampliación de los temas de los TLC tomaremos como indicadores la cantidad de capítulos y páginas de los instrumentos jurídicos que los componen, especialmente observando la inclusión de temas que hacen a la regulación interna más allá de las fronteras y que son sensibles a los aspectos sociales y políticos de la cooperación internacional. Respecto de la politización de la sociedad civil europea, segunda dimensión del análisis, tomaremos como indicadores empíricos, las movilizaciones y debates públicos, las campañas anti-TLC, y la participación de grupos de sociedad civil en consultas públicas.

En cuanto a la dimensión que alude a la sensibilidad de los decisores, basándonos en la literatura de Zürn relevaremos la inclusión de los reclamos y la jerarquía asignada en la percepción de los actores en los discursos de comisarios, en la publicación de documentos de negociación y libros blancos, en la realización de consultas públicas, y en la creación de nuevos órganos/instituciones. Finalmente, el cambio de club adaptado a uno de múltiples partes interesadas vamos a observarlo si encontramos que hay una mayor participación de otros tipos de actores en el proceso toma de decisión. Se trata de considerar si estos nuevos actores cuentan o

no con un dispositivo institucional para movilizar el consenso; si la información relativa a las negociaciones se provee de forma adecuada al público; y si la opinión pública se refleja en los resultados de las negociaciones y tratados acordados (Zelicovich, 2020:13).

Gráfico 1: Mecanismos causales para explicar el paso de un modelo decisor de negociaciones comerciales internacionales de club adaptado a uno de múltiples partes interesadas.



Fuente: elaboración propia

En cuanto al recorte temporal, este viene definido por la secuencia temporal de eventos que en nuestro análisis son juzgados teóricamente como acontecimientos distintivos de nuestro caso de estudio. Por eso la delimitación temporal comienza en 1998 y culmina en 2016. Los tres eventos que serán tenidos en cuenta a lo largo de nuestra secuencia son las movilizaciones públicas masivas desarrolladas en este período (oposición al Acuerdo Multilateral de Inversiones en la OCDE – 1998; campaña Stop EPA – 2004-2007; campaña Stop TTIP – CETA 2013-2016). Además, se tendrán en cuenta el lanzamiento de Libros Blancos de la Comisión Europea y documentos de estrategia comercial que, de alguna manera, fueron los que gestaron ciertos ajustes institucionales post movilizaciones sociales.

Entonces, según la clasificación de Falleti y Mahoney nuestra secuencia es de tipo causal donde los vínculos entre cada tipo de evento (movilizaciones sociales y lanzamiento de Libros Blancos/documentos de estrategia comercial) se entienden como incrementando probabilísticamente la probabilidad de cada evento subsiguiente. A su vez, la dinámica entre cada evento de nuestra secuencia es de tipo temporal, porque la temporalidad de estos eventos (su duración, orden y ritmo) es causalmente consecencial para el resultado que nos interesa (Falleti y Maoney, 2016: 194). Por último, es una secuencia proceso – tipo de carácter autorreproductivo, pues la dirección inicial del proceso marcada por los primeros eventos se mantiene en los subsiguientes y, con el tiempo, resulta más difícil revertir la dirección o regresar al punto de partida original (Falleti y Maoney, 2016: 198). También, es un proceso continuo y autoamplificador. Continuo porque el evento temprano conduce a otros eventos que mantienen el proceso subyacente en (aproximadamente) una forma continua estable; y autoamplificador porque la secuencia sigue una determinada dirección a partir de los eventos iniciales, aumentando la probabilidad de que el proceso se expanda, aumente, se fortalezca, o en general se mejore. “Con el tiempo, el proceso (o su resultado) no permanece estable, sino que se incrementa, crece o se vuelve más prominente como un resultado de los mecanismos autoamplificadores” (Falleti y Maoney, 2016: 200).

La investigación se realiza a partir de la obtención de información a partir de fuentes documentales y bibliográficas. Dentro de las primeras se encuentran los documentos oficiales publicados por la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, discursos oficiales emitidos por sus representantes, y los Documentos de Negociación de cada negociación comprendida en el periodo bajo estudio, publicados y disponibles en el sitio web oficial de la Unión Europea. Asimismo, se cuenta con los comunicados y llamamientos públicos que diferentes grupos de la sociedad civil realizaron y colocaron en sus páginas webs, a modo de visibilizar su postura y congregar al público en las movilizaciones que promovieron. Además, otras fuentes secundarias trabajadas son los artículos de revistas internacionales, artículos periodísticos, capítulos de libros y libros relacionados con la temática. La técnica de recolección de datos utilizada es el relevamiento bibliográfico, es decir, la búsqueda y categorización de la información disponible acerca de la temática abordada. Mientras que las técnicas de análisis de datos por las que se opta son el análisis bibliográfico, el análisis de discurso, y el análisis de contenido.

Orden de los Capítulos:

Luego de haber introducido nuestro objeto de estudio, el recorrido que se propone realizar en la presente tesina es el siguiente: en el primer capítulo se abordará el primer evento que es considerado teórica y empíricamente como el que inicia el proceso de transición del modelo decisor de negociaciones comerciales internacionales de club adaptado a uno de múltiples partes interesadas y es la Oposición al Acuerdo Multilateral de Inversiones en la OCDE – 1998. Luego

se seguirán con los demás eventos que se califican como puntos de inflexión a lo largo del proceso por el debate que abrieron en la sociedad civil europea y por las repercusiones que generaron tanto a nivel discursivo como institucional en la Comisión Europea, afectando la configuración del modelo decisor de negociaciones comerciales. Así, el segundo capítulo se centrará en la campaña Stop EPA – 2004-2006. El tercer capítulo tratará la campaña Stop TTIP – CETA 2014-2017. Por último, se presentarán las conclusiones finales a las que se han llegado mediante nuestra investigación.

CAPÍTULO 1: Oposición al Acuerdo Multilateral de Inversiones en el marco de la OCDE-1998

En este capítulo emprenderemos el abordaje de nuestro objeto de estudio: el proceso decisorio europeo frente a acuerdos comerciales y económicos, con énfasis en el rol de la sociedad civil en el mismo. Para eso, se comenzará con una descripción breve del modelo decisor de negociaciones comerciales de la Unión Europea previo a 1998. Luego se procederá a analizar el primer evento, el proceso de negociación del Acuerdo Multilateral de Inversiones. En nuestra investigación este abre la transición del modelo decisor de negociaciones comerciales de club adaptado a uno de múltiples partes interesadas.³

En primer lugar, se describirá el acuerdo y se mencionará el contenido abarcado por el mismo que generó rechazo en la sociedad civil. En segundo lugar, se considerará el modo en el que la oposición al acuerdo por parte de la sociedad civil se manifestó, y si la misma fue o no incluida en el proceso de negociación. Por último, se pasará a estudiar la respuesta que la Comisión Europea tuvo ante tal episodio.

La estructura decisoria de la Unión Europea hacia 1998: un modelo de “club adaptado” incipiente.

La política comercial de la Unión Europea (UE en adelante) es, siguiendo a Meunier (2003), la política común más antigua y mejor integrada del bloque. En el Tratado de Roma, la política comercial fue delegada en la entonces Comunidad Económica Europea otorgándole la competencia exclusiva de la misma. Desde ese momento, el comercio fue un ámbito político relativamente protegido y encapsulado en el que participaban funcionarios de la Comisión Europea, expertos de alto nivel de los Estados miembros y lobbies de intereses comerciales específicos (Orbie, Martens y Van den Putte, 2017:3). Según los modelos de Hocking, se trataba de un caso de “club” con algunos matices de “club adaptado”.

La estructura decisoria de la política comercial común tuvo como fundamento jurídico el artículo 113 del Tratado de Maastricht, basado en el mismo artículo del ya mencionado Tratado de Roma, y establece en el inciso 2, 3 y 4 que:

“Para la ejecución de la política comercial común, la Comisión presentará propuestas al Consejo. En el caso de que deban negociarse acuerdos con uno o varios Estados u organizaciones internacionales, la Comisión presentará recomendaciones al Consejo, que la autorizará para iniciar las negociaciones necesarias. La Comisión llevará a cabo dichas negociaciones consultando a un Comité especial, designado por el Consejo para asistirle en dicha tarea y en el marco de las directrices que el Consejo pueda dirigirle. Serán aplicables las disposiciones

³ Dada la falta de acceso a fuentes primarias, en este capítulo se va a sistematizar la literatura existente sobre el tema permitiendo inferir los componentes de nuestro proceso argumental.

pertinentes del artículo 228. En el ejercicio de las atribuciones que le confiere el presente artículo, el Consejo decidirá por mayoría cualificada.”

Este artículo en 1997, con el Tratado de Ámsterdam cambia de numeración, y pasa a ser el artículo 133, y añade un nuevo apartado, cual es el inciso 5:

“El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá ampliar la aplicación de los apartados 1 a 4 a las negociaciones y acuerdos internacionales sobre servicios y propiedad intelectual en la medida en que no estén cubiertos por dichos apartados.”

Este entramado institucional se mantuvo por más de medio siglo sin grandes modificaciones. Recién en el año 2007 con el Tratado de Lisboa tuvo un lugar un cambio notorio dado que, como se verá en los siguientes capítulos, al Parlamento Europeo se le otorgan competencias en esta materia que antes no tenía. Esta estabilidad se debió al hecho de que, tal como sostiene Woolcock, las disposiciones formales de los tratados que rigen la política comercial de la UE se ocuparon principalmente de las cuestiones de competencias más que del proceso de elaboración de la misma (2005:6).

La naturaleza cerrada y tecnocrática de la formulación y gestión de la política comercial hizo que durante mucho tiempo la misma permaneciera por fuera del escrutinio público y de los medios de comunicación (Gerlach, 2006:176). Así, la política comercial se desarrolló relativamente sin interrupciones con los funcionarios de comercio de la Comisión Europea y de los Estados miembros (representados juntos en el llamado Comité 133) realizando gran parte del trabajo y los ministros del Consejo de Asuntos Exteriores tomando decisiones políticas clave y proporcionando legitimidad democrática (Woolcock, 2005:26).

Hacia 1990 el modelo decisor de negociaciones comerciales de la UE, si bien era cerrado, su configuración demostraba ciertas características del modelo de “club adaptado”. Como toda política comercial, la europea también se ha basado sobre intereses sectoriales específicos para definir sus intereses ofensivos y defensivos (Woolcock, 2005: 17). La incorporación del sector privado al modelo decisor, considerando la lógica institucional particular del bloque, implica por un lado, que los representantes de dicho sector, especialmente de las empresas, tuvieron que dividir sus esfuerzos en dos niveles: el nacional y el supranacional para ejercer poder de lobby (Walter, 2001:55). Por otro lado, implica que su participación en las decisiones haya sido de manera informal y ad hoc, y no haya sido por medio de un canal formal de representación como sucede a nivel nacional (Woolcock, 2005:17).

Siguiendo a Hocking, este particular entramado entre la Comisión Europea (CE en adelante) y el sector empresarial se justificaba por el objetivo de agregar recursos de conocimiento al proceso político, aspecto básico del modelo de club adaptado (2004: 20). En esta línea, Woll y Artigas afirman que “la CE ha realizado un enorme esfuerzo para cooperar más estrechamente

con los representantes comerciales a fin de obtener la experiencia técnica necesaria para mantenerse al día con sus contrapartes estadounidenses” (2007:18). Y se encontró con que las empresas ciertamente buscaban influir en las políticas comerciales específicas. Así, a partir de la década de los 90, se comenzó a trazar un camino conjunto más regular aunque no por ello formal, entre ambos actores.

Antes de eso, la participación del sector privado había sido escueta dadas las características mencionadas. De hecho, durante la Ronda Uruguay mientras que los negociadores estadounidenses cooperaron estrechamente con los representantes de la industria estadounidense, los empresarios europeos estuvieron en gran parte ausente de las negociaciones. Solo la Unión de Confederaciones Industriales y Empresariales de Europa (UNICE) se pronunció a favor de la posición de la Comisión (Woll, 2009:9).

Para la década de los 90, se encuentran varios episodios que dilucidan la presencia de un sector empresarial más activo y presente al cual la CE comienza a dar mayor espacio. En primer lugar, una de las iniciativas más destacadas fue la fundación en 1995 del Transatlantic Business Dialogue (TABD), llevada adelante por el Secretario de Comercio de los Estados Unidos, Ron Brown, y el Comisario de Comercio Europeo, Sir. Leon Brittan. El objetivo del TABD era reunir a los directores ejecutivos de empresas estadounidenses y europeas para que pudieran negociar previamente cuestiones relevantes para el comercio transatlántico (Woll, 2009:10).

En segundo lugar, en el marco de las negociaciones para un acuerdo sobre servicios financieros en la OMC, la CE buscó el apoyo de las empresas europeas de servicios financieros para poder contrarrestar la influencia del sector privado estadounidense, envolviendo de manera directa al sector privado en el proceso negociador (Woll, 2009:23). Cuando en 1996 se formó el Grupo de Líderes Financieros, que reunía representantes de servicios financieros de Estados Unidos, Reino Unido y Europa, “el Comisario Europeo de Comercio, Sir Leon Brittan, acogió con satisfacción la creación de este grupo y trabajó en estrecha colaboración con su presidente europeo, Andrew Buxton de Barclays Bank” (Woll, 2009:23).

En tercer lugar, otro ejemplo de participación directa del sector privado europeo lo constituye el Acuerdo Básico de Telecomunicaciones en la OMC. Si bien las negociaciones comenzaron en 1994, el involucramiento de la Asociación Europea de Operadores de Redes de Telecomunicaciones (ETNO) inició dos años después cuando se anunció 1998 como la fecha límite del proceso negociador. Las palabras de un miembro del grupo de trabajo en una entrevista realizada por Woll atestiguan que ETNO apoyó plenamente las negociaciones multilaterales y asistió a la CE en las negociaciones: “teníamos buenas relaciones con la Comisión Europea. No hubo oposición: la Comisión trabaja para Europa y nosotros también trabajamos para Europa” (Woll, 2009:27).

Por último, la negociación sobre el Acuerdo sobre Textiles y Vestido demuestra un ejemplo de consulta activa entre los representantes europeos de este sector y la CE. En 1995 diversas asociaciones textiles instituyeron la European Apparel and Textile Organisation (EURATEX) y decidieron trabajar cooperativamente con la CE para ser vistos como socios relevantes para los responsables de la formulación de políticas, dado que tenían la necesidad de integrar las categorías sensibles al acuerdo (Woll, 2009: 21-22).

En suma, hacia finales de la década de los '90s en el modelo decisor de negociaciones comerciales europeo la presencia del sector empresarial se dio en forma ad hoc y para temas específicos.

Acerca del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI): una constitución global para la inversión internacional.

En el comunicado de prensa oficial de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) lanzado el 27 de septiembre de 1995 se informaba el inicio de las negociaciones de alto nivel para la firma del Acuerdo Multilateral de Inversiones, luego de que los gobiernos meses atrás en la reunión anual del Consejo de la organización decidieran que el tratado debía estar finalizado para junio de 1997. El objetivo era proporcionar un marco multilateral amplio para la inversión internacional con altos estándares para la liberalización de los regímenes de inversión y la protección de la inversión y con procedimientos efectivos de solución de controversias (OCDE, 1995).

El Grupo de Negociación⁴ incluía representantes de los veinticinco gobiernos miembros de la OCDE y la Comisión Europea, y estaba abierto a la adhesión de países no miembros que serían consultados conforme el progreso de las negociaciones (OCDE, 1995). Se esperaba que el proceso de negociador fuera breve (tan solo dos años) porque los participantes creían que la tarea se basaba fundamentalmente en multilateralizar el status quo respecto a las inversiones internacionales mediante la codificación de las normas y prácticas ya existentes en los Tratados Bilaterales de Inversión (Graham, 2000; Tieleman, 2000). Sin embargo, esto no fue así. Las negociaciones se interrumpieron en abril de 1998 y no se reanudaron.

La propuesta de negociación de 1995 adoptó un enfoque de listas negativas, es decir, las únicas excepciones a las reglas generales eran las enumeradas explícitamente al momento de celebrar el acuerdo, por lo tanto, todos los sectores y actividades que no estaban expresamente excluidos en el texto del tratado, quedaban incorporados a este. El contenido del acuerdo era extenso, como lo evidencia el hecho de que su borrador contenía más de ciento cuarenta páginas y doce artículos. Sus características principales son la definición amplia de inversor que incluye tanto a las

⁴ Este grupo estuvo presidido por el Sr. Frans Engering (Países Bajos); El Sr. Alan P. Larson (Estados Unidos) y el Sr. Akitaka Saiki (Japón); y surgió en mayo de 1995 cuando se acordó comenzar la negociación del AMI.

personas físicas o jurídica que tienen “la nacionalidad de, o . . . con residencia permanente en una Parte Contratante de conformidad con su legislación aplicable” (artículo 2.1), y de inversión definida como “todo tipo de activo propiedad o controlado, directa o indirectamente por un inversor” (artículo 2.2). Por lo tanto, el alcance del AMI se habría extendido vastamente, abarcando a la inversión de cartera, la inversión directa y las inversiones intangibles como la propiedad intelectual (Graham, 2000:57).

El artículo 3 titulado “Tratamiento de inversores e inversiones”, cubre las obligaciones de los gobiernos signatarios hacia los inversores y sus inversiones. De la larga lista de las obligaciones cubiertas, hay dos que merecen especial atención y son las referidas al trato nacional y trato de nación más favorecida. Ambas constituyen las principales disposiciones del acuerdo contra el trato discriminatorio de los inversores extranjeros y sus inversiones.

La cláusula de trato nacional (artículo 3.1) dice lo siguiente:

“Cada Parte Contratante otorgará a los inversionistas de otra Parte Contratante y a sus inversiones, un trato no menos favorable que el trato que otorga [en circunstancias similares] a sus propios inversionistas y sus inversiones con respecto al establecimiento, adquisición, expansión, operación, administración, mantenimiento, uso, disfrute y venta u otra disposición de inversiones.”

Esta cláusula tiene por objeto garantizar que ni los inversores extranjeros ni sus inversiones estén sujetos a un trato discriminatorio por parte de los gobiernos, en el sentido de que los inversores o las inversiones extranjeras reciben un trato menos favorable que los inversores o las inversiones nacionales.

El artículo 3.2 establece el trato de nación más favorecida:

“Cada Parte Contratante otorgará a los inversionistas de otra Parte Contratante y a sus inversiones un trato no menos favorable que el trato que otorgue [en circunstancias similares] a los inversionistas de cualquier otra Parte Contratante o de una Parte no Contratante, con respecto al establecimiento, adquisición, expansión, operación, administración, mantenimiento, uso, disfrute y venta u otra disposición de inversiones.”

Esta cláusula está destinada a garantizar que los inversores de un país (signatario del AMI o no) y sus inversiones no reciban un trato más favorable que el otorgado a cualquier signatario del AMI.

Asimismo, este artículo contiene obligaciones respecto a: Transparencia, Entrada temporal, estancia y trabajo de Inversores y personal clave, Requisitos de nacionalidad para ejecutivos, gerentes y miembros de juntas directivas, Requisitos de empleo, Requisitos de desempeño, Privatización, Monopolios - Empresas del Estado - Concesiones, Entidades con autoridad gubernamental delegada, Incentivos a la inversión, Arreglos de reconocimiento, Procedimientos de autorización, Membresía en órganos de autorregulación, Propiedad intelectual, La deuda

pública, Prácticas Societarias, I + D de tecnología, No bajar los estándares, y Cláusula Adicional Laboral y Medioambiental.

Otra característica fundamental del borrador del acuerdo es el cuarto artículo rubricado Protección de Inversiones que contiene siete disposiciones (Tratamiento general; Protección contra los conflictos; Traslados; Transferencia de información y procesamiento de datos; Subrogación; Protección de inversiones existentes) de las cuales las más importantes son las referidas a la Expropiación y Compensación:

“Una Parte Contratante no expropiará ni nacionalizará directa o indirectamente una inversión en su territorio de otra Parte Contratante ni tomará ninguna medida o medidas de efecto equivalente...excepto:

- a. para un propósito de interés público,
- b. sobre una base no discriminatoria,
- c. de conformidad con el debido proceso legal...”

Respecto a la compensación esta:

“Debe pagarse sin demora, debe ser por el valor justo de mercado de la inversión expropiada y debe ser totalmente realizable y transferible. Una subsección adicional estipula que el debido proceso legal e incluye el derecho de apelación para los inversionistas que sienten que la compensación que reciben por una propiedad expropiada es menor que el valor justo de mercado” (Graham, 2000:73)

Por último, la característica más central y controversial (como se verá en la sección siguiente) es el referido a los Procedimientos de Solución de Controversias contenidos en el artículo 5. Allí se establecen dos mecanismos distintos. El primero es un conjunto de procedimientos de Estado a Estado, destinados a resolver disputas entre gobiernos. El segundo es un conjunto de procedimientos de inversionista a Estado, destinado a resolver disputas entre inversionistas y gobiernos. En ambos mecanismos, en el caso de una disputa sobre la interpretación o aplicación del acuerdo, se insta a los inversionistas a resolver la disputa mediante consultas y negociaciones con las autoridades competentes del gobierno contra el cual se presenta la queja. De no ser así, bajo el AMI un inversionista puede someter la disputa a cualquiera de los siguientes para su resolución:

“un tribunal competente o administrativo del país signatario contra el cual se entabla la disputa; cualquier procedimiento acordado por ambos litigantes; o arbitraje de conformidad con el AMI en virtud de la Convención sobre el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados (el Convenio del CIADI), las Reglas del Mecanismo Complementario del Centro de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (el Mecanismo Complementario del CIADI), las reglas de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) o las reglas de arbitraje de la Cámara de Comercio (ICC)” (Graham, 2000:74).

La expectativa inicial que tenían los gobiernos era de concluir el tratado de manera ágil y en un período breve. Los gobiernos no incluían en sus cálculos que el AMI se politice y que la tarea de multilateralizar reglas ya existentes a nivel bilateral se torne además de técnica, una tarea política. Así, aquello que en 1995 fue considerado por los negociadores como un ejercicio meramente técnico, tres años después se había convertido en político. La agenda del AMI se centró precisamente en aquellas áreas de política que con mayor probabilidad movilizarían una amplia gama de oposición mucho más allá de la coalición tradicional de sectores que compiten con las importaciones. El acuerdo constituyó, para ojos de muchos, “una versión extrema de la nueva agenda de política comercial” (Walter, 2001:65) y para numerosas organizaciones no gubernamentales la “*bête noire*” a la cual debían combatir (Graham, 2000: 7).

La impugnación del AMI por parte de la sociedad civil: oposición al “Tratado Internacional de los Derechos de los Inversionistas.”

El entonces director general de la Organización Mundial del Comercio, Renato Ruggiero, durante las negociaciones del AMI declaró: “estamos redactando la constitución de una economía global única” (Kobrin, 1998:105). Sin embargo, no todos lo consideraban a eso como un asunto positivo. Es más, los críticos haciéndose eco de la palabra “constitución” denominaron al acuerdo “Tratado Internacional de los Derechos de los Inversionistas”, y como el “Documento Constitucional del Nuevo Orden de hegemonía plena del capital transnacional” (Lander, 1999:3).

De esas nominaciones negativas se deduce que, además de la oposición a cuestiones puntuales del contenido del acuerdo que se estaba negociando -las cuales serán abordadas a continuación, el temor de las organizaciones no gubernamentales (ONGs en adelante) y otros actores de la sociedad civil, se extendía a una preocupación real sobre la filosofía subyacente y el enfoque del AMI, que consideraban venía a “gobernar la globalización” y “otorgar poderes soberanos a las grandes corporaciones” (Kobrin, 1998: 98). Asimismo, el proceso de negociación en sí era objeto de críticas por su secretismo, opacidad y forma cerrada de negociación (UNCTAD, 1999: 24).

En esta línea, diversos académicos expresaron abiertamente su posicionamiento. Lander, sociólogo venezolano, escribió un artículo titulado “El Acuerdo Multilateral de Inversiones (MAI). El capital diseña una Constitución Universal” donde afirma que el acuerdo es “desbalanceado” porque especifica con precisión los derechos de los inversionistas, sin que exista una correspondiente definición de sus deberes (Lander, 1999:24). Asimismo, sostiene que las empresas transnacionales serían las grandes beneficiarias en detrimento de la soberanía nacional de los Estados:

“Los diferentes niveles de gobierno tendrían que limitarse a ser espectadores pasivos en espera del diseño que los inversionistas nacionales o extranjeros hagan de la vida de sus comunidades, a partir de las decisiones libres (esto es no distorsionadas por factores extra-económicos) que tomen sobre el uso de sus recursos, su tierra y sus capacidades humanas” (Lander, 1999:19).

Asimismo, el mencionado autor recoge una reflexión del reconocido sociólogo Pierre Bourdieu publicada en el periódico *Le Monde Diplomatique* en marzo de 1998:

“El movimiento, hecho posible por la política de desregulación financiera, en base a la utopía neoliberal de un mercado puro y perfecto, se cumple a través de una acción transformativa, o más bien, destructiva, del conjunto de las medidas políticas (la expresión más reciente es el Acuerdo Multilateral de Inversiones destinado a proteger, contra los Estados Nacionales, a las empresas extranjeras y a sus inversiones) destinadas a poner en cuestión todas las estructuras colectivas capaces de constituirse en un obstáculo a la lógica del mercado puro...” (Lander, 1999:17)

En lo que refiere al texto del acuerdo, dos fueron las disposiciones que generaron mayor controversia: la cláusula de trato nacional y de nación más favorecida, y los procedimientos de resolución de controversias inversor – Estado.

Las obligaciones de trato nacional y nación más favorecida eran el núcleo del acuerdo y fueron la base de gran parte de la oposición porque el texto del AMI, en el caso de que hubiera entrado en vigor, cubriría también la fase de inversión “previa al establecimiento” de la misma y no solamente luego de haberla realizado como la mayoría de los tratados de inversión firmados hasta ese momento (Kobrin, 1998:100). El comunicado de la ONG Friends of the Earth de abril de 1997 expresaba que el trato nacional:

“significaría que a las empresas de propiedad extranjera se les otorgarían los mismos privilegios que a las empresas nacionales en términos de impuestos y regulaciones. El acuerdo va más allá de este principio de igualdad de trato. Según el AMI, los gobiernos no pueden exigir que las empresas de propiedad extranjera cumplan con los estándares de desempeño que los gobiernos a menudo exigen a los grandes inversores, como contratar un porcentaje de la población local, exigir una cierta cantidad de material local utilizado en la producción, utilizar normas medioambientales más estrictas o transferir la mejor tecnología disponible” (Friends of Earth, 1997a).

Además, tras el rechazo a este par de compromisos se encontraba el temor a una reducción severa del poder de maniobra de los gobiernos nacionales dado que existiría el riesgo de que cualquier política pública pueda ser interpretada como discriminatoria en contra de la inversión extranjera, o incluso de los derechos de los inversionistas (reales o potenciales), y como consecuencia, los gobiernos podrían ser demandados ante los procedimientos establecidos en el artículo 5 (Lander, 1999:17; Kobrin, 1998:102).

La desconfianza respecto a los mecanismos de resolución de controversias entre inversor-Estado era tal que fue el punto del acuerdo que mayor repercusión tuvo en la sociedad civil. Se consideraba que los inversionistas tendrían el mismo status jurídico que los Estados nacionales al contar con procedimientos específicos a los cuales acudir directamente en caso de disputa, sin la necesidad de la acción diplomática de sus países de origen. De este modo, las potenciales disputas quedarían despolitizada y sustraídas del ámbito diplomático (Lander, 1999:12).

Pero no solo se rechazó el contenido del borrador sino también la ausencia de normas respecto a la protección de los derechos laborales y el ambiente. Como se verá en la sección siguiente, los grupos de ONG ambientalistas proporcionaron un punto focal para la movilización de la oposición general al AMI. El comunicado de la ONG Friends of Earth en abril de 1997 comenzaba así:

“La globalización, la desregulación, el libre comercio, los flujos de capital privado, la inversión extranjera directa... los ecologistas están empezando a parecerse mucho a los financieros de Wall Street en estos días. Tenemos que hacerlo, ya que la lucha por la protección del medio ambiente se libra en un nuevo y peligroso campo de batalla: la economía global.” (Friends of Earth, 1997a)

Dos meses antes de dicho comunicado, la misma ONG ya mencionaba:

“El AMI contendrá disposiciones ambientales débiles y no vinculantes. Mientras tanto, el acuerdo permitirá que las corporaciones vayan a todas partes y compren todo, permitiéndonos vivir temporalmente más allá de nuestros límites ecológicos y empeorando una distribución de recursos que ya no es equitativa.” (Friends of Earth, 1997b).

De hecho, una de las preocupaciones de los activistas anti-AMI era que los derechos laborales sean vulnerados porque las empresas multinacionales se mudarían a áreas donde las normas laborales eran laxas y los trabajadores correrían el riesgo de ser explotados. Concomitante a esto, estaba la inquietud de que el AMI permitiría a las grandes multinacionales trasladar sus operaciones a países en desarrollo que carecían o no aplicaban adecuadamente leyes de protección ambiental (Graham, 2000:9).

El descontento de la sociedad civil plasmado en el diseño de la “estrategia drácula”.

La campaña de las ONG comenzó en 1997 cuando Tony Clarke, el director de la organización canadiense Polaris Institute, obtuvo una copia del borrador del AMI. En una entrevista realizada por Tieleman (2000), Clarke afirma que después de modificar el texto a fin de convertirlo “en un documento legible y agregar un análisis e interpretación”, lo publicó en una lista de distribución de correo electrónico internacional sobre la globalización llamada “le Forum international sur la globalization” en febrero 1997. De este modo inició el movimiento en contra del AMI. La red de ONGs no solamente sentía indignación por el contenido del futuro acuerdo sino también por el hecho de que no había sido objeto de ningún debate público (Tieleman, 2000:11).

Ese mismo año, el *deadline* original de las negociaciones fue extendido por doce meses más porque, aunque el consenso sobre las principales disposiciones del acuerdo seguía presente, numerosas cuestiones quedaban pendientes (Graham, 2000:12). En abril de 1998, el Consejo de la OCDE en su encuentro anual decidió la suspensión de las negociaciones por un lapso de seis meses en el cual se realizarían consultas con la sociedad civil y se harían balances de las respectivas situaciones nacionales (Tieleman, 2000:8). A raíz de esta situación, muchos analistas consideran que si bien no existe una única causa que explique por sí sola la parálisis de la negociación y su posterior abandono definitivo, la mayoría de ellos pondera fuertemente el rol

que jugó la oposición de la sociedad civil⁵ (Tieleman, 2000; Muguruza 2002; Kobrin, 1998; Lander, 1999; UNCTAD, 1999).

Luego de la publicación del borrador dentro de esa red referida antes, la ONG Public Citizen Global Watch colocó el borrador en su página web, y transformó los documentos legales de la OCDE en una redacción accesible y “lista para usar” en las campañas posteriores de las ONG. En poco tiempo, el documento se distribuyó y se tomaron medidas en diferentes partes del mundo. Nació la campaña contra el AMI a la que dicha ONG, desde su posición de poder dada por su función como proveedora de información, bautizó con el nombre de “Estrategia Drácula”: simplemente exponer el proyecto AMI a la luz sería suficiente para matarlo (Tieleman, 2000:13).

El uso de Internet permitió que los activistas anti-AMI llegaran a muchísima gente a través de un proceso de difusión rápido, eficaz, y a un costo mínimo o nulo. Pero la batalla contra el AMI no se limitó a la Web. Otros medios de acción utilizados fueron las campañas de redacción de cartas, la firma de peticiones y las protestas públicas que llamaron la atención de los políticos. “Como observó un funcionario europeo, la ola de protestas elevó la cuestión del AMI del nivel de funcionarios públicos al nivel ministerial” (Kobrin, 1998: 99).

La estructura de la campaña de las ONG era informal, horizontal y en formato de red. Algunas de las ONG más grandes y activas, como Public Citizen's Global Trade Watch, eran las que proporcionaban información, ponían a las personas en contacto entre sí y tomaban la iniciativa para las acciones conjuntas. Al no disponer de una palanca de negociación directa a su disposición, las ONG abogaron al poder de los argumentos para alcanzar sus objetivos. Su “complot” para detener las negociaciones consistió en interpelar principalmente a los ciudadanos de sus países, para convencerlos y multiplicar sus preocupaciones, y luego se dirigieron a los políticos. Esto no significa que las ONG no hablaran directamente con los negociadores pero, como se verá en la sección siguiente, su estrategia fue más de confrontación que de colaboración (Tieleman, 2000: 13-14).

En resumen, y siguiendo a Tieleman, las ONG siguieron una estrategia tripartita que incluyó simultáneamente la movilización de a los ciudadanos a nivel local (proporcionando información, argumentos y enmarcando el tema, y convenciéndolos de la necesidad de hacer algo); la coordinación de actividades a nivel internacional (escritura de correos electrónicos, cartas, documentos de posición y comunicados de prensa comunes, y realización de cumbres, eventos y acciones simbólicas de gran visibilidad); y la presión a los gobiernos de sus respectivos países (muchas ONG llamaron a esto “educar” a los políticos, ya que muchos de los tomadores de

⁵ De hecho, el Ministerio de Comercio Exterior de Bélgica declaró: “La creciente presión de la sociedad civil exacerbó aún más las diferencias de opinión dentro de la OCDE” (Kobrin, 1998:99).

decisiones nunca antes habían oído hablar del AMI, y consistió en brindarles información, aportar sugerencias y también tratar de obtener información de ellos) (2000, 14-15).

Durante 1998, París (ciudad sede de la OCDE) y Ginebra (sede de la OMC) fueron el epicentro de las marchas de un gran número de activistas.⁶ En la Reunión Ministerial de junio de ese año de la OMC en la ciudad suiza, representantes de las ONG organizaron las primeras manifestaciones multitudinarias y los carteles⁷ y volantes de los manifestantes estaban dirigidos tanto al AMI como a la OMC. Graham relata que los eslóganes anti-OMC y anti-AMI fueron pintados con aerosol indiscriminadamente en edificios por toda la ciudad (Graham, 2000: 39).

A finales de septiembre el gran ímpetu de la campaña que se venía acumulando para detener totalmente las negociaciones se hizo palpable en una gran manifestación celebrada frente a la sede de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en Ginebra. En la misma estuvieron presentes bandas de rock, y ONGs que describieron al acuerdo “como un monstruo que empobrecería a los trabajadores de los países desarrollados y en vías de desarrollo por igual” (Graham, 2000:11).

Finalmente, el 11 de diciembre de 1998⁸, en manos del secretario general adjunto de la OCDE llegó el anuncio de que las negociaciones terminarían sin ningún acuerdo en vigor o incluso a la vista. Tras esta noticia, representantes de las ONGs acamparon cerca de las oficinas de la OCDE en París, tocando tambores y coreando mantras anti-AMI. Los oponentes del AMI en los países de habla francesa utilizaron la abreviación “AMI” que en su idioma significa amigo para proclamar: “con un AMI como este, no necesitas enemigos” (Graham, 2000: 23).

Una última consideración respecto a la campaña contra el AMI es que la misma actuó como catalizador para la situación a la que se enfrentaría la OMC en la Conferencia Ministerial de Seattle. Según Walter, “con la victoria sobre el AMI, las ONG pudieron utilizar muchos de los vínculos de red desarrollados en la campaña contra el AMI para movilizarse contra la OMC” (2001:66).

⁶ Como se dijo, la oposición al AMI implicaba también una oposición a la globalización y la OMC era vista como una institución símbolo de tal proceso.

⁷ Estos carteles mostraban al AMI como un monstruo parecido a Godzilla con un sombrero de copa del Tío Sam y presidiendo un baile, donde serpientes identificadas de diversas formas como la OCDE y otras organizaciones internacionales bailaban con otras serpientes que llevaban los logotipos de las principales empresas multinacionales. Los carteles personificaron la mezcla de temas ambientales y anti-negocios que caracterizaron a gran parte de la oposición de las ONG al MAI. (Graham, 2000:39)

⁸ Dos meses después del retiro de Francia de las negociaciones.

La sociedad civil como la gran excluida de la mesa en la negociación del AMI, pero con una invitación tardía que no fue bien recibida.

Como en todo proceso de negociación, en el caso del AMI hubo actores incluidos en la mesa de negociación directa o indirectamente, y actores excluidos. Entre los primeros, se encontraban los países miembros de la OCDE, la red empresarial internacional con representación permanente en la organización (BIAC), y el Comité Asesor Sindical de la OCDE (TUAC). Los actores excluidos eran en su mayor parte ONGs que se oponían al acuerdo, manifestando su desencanto y tomando por sorpresa a los negociadores y tomadores de decisiones. En respuesta a la publicidad repentina del borrador del texto de negociación en febrero de 1997, la OCDE, en una “reacción de pánico”, colocó el borrador en su sitio web oficial, excluyendo las excepciones nacionales que eran confidenciales. Sin embargo, esta acción llevó a que las ONG reafirmaran sus convicciones negativas respecto al contenido del acuerdo. A los ojos de las organizaciones, la publicación había llegado demasiado tarde y solo hizo que la campaña tuviera una nueva escalada (Tieleman, 2000:12).

Entonces, en los primeros meses de ese año (1997) se involucró en el proceso ese grupo de actores que no habían sido invitados a la mesa de negociación: las ONG, cuyo objetivo era obstaculizar las negociaciones. Desde su punto de vista, hasta ese momento las negociaciones se habían desarrollado en un vacío político, como si “fueran parte de una conspiración contra la democracia y la sociedad civil” (Tieleman, 2000:12), y las ONGs habían sido mantenidas deliberadamente al margen del proceso para no perturbar el establecimiento de lo que denominaron el “tratado de reglas corporativas”.

A partir de su involucramiento, la interacción entre el Grupo de Negociadores del AMI y las ONGs fue atravesando diferentes fases. Al comienzo, los negociadores fueron reacios a reunirse con la comunidad de ONGS gestando la etapa de enfrentamiento directo. No obstante, a principios del otoño de 1997 se hizo evidente que alguna forma de diálogo entre ambos actores era necesaria (Tieleman, 2000:15).

El 27 de octubre de 1997 la OCDE convocó a una primera reunión oficial con las ONGs. En el encuentro, que tuvo lugar en diciembre, estuvieron presentes directivos de organizaciones no gubernamentales representando a más de 70 países, el Secretario General de la OCDE, y algunos negociadores. Los primeros reconocían la necesidad de establecer mecanismos de regulación de la inversión extranjera pero plantearon que “la intención del AMI no es la de regular la inversión sino la de regular a los gobiernos de manera tal que estos no puedan regular las inversiones. Como tal, el AMI es inaceptable”⁹ (Lander, 1999:31). Tras esta consulta, una declaración conjunta bajo

⁹ Palabras de Martin Khor, director de la Red del Tercer Mundo (TWN), extraídas del texto de Lander.

el nombre “565 groups say 'NO' to MAI” fue lanzada. Estas 565 organizaciones provenían de 68 países diferentes y postulaban que:

“Como coalición de grupos de desarrollo, medio ambiente, derechos humanos, trabajo, consumidores y mujeres de todo el mundo, con representación en casi 70 países, consideramos que el borrador del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) es un acuerdo dañino que no debe proceder en su forma actual, o en absoluto” (Third World Network, 1997).

Para las ONGs ya era demasiado tarde para cooperar. La desconfianza prevalecía y muchas de se preguntaban si debían aceptar las invitaciones de consultas de los funcionarios de la OCDE. Cuestionaban si la “apertura” para escuchar sus preocupaciones era genuina y temían ser utilizadas como instrumento legitimador para restaurar la credibilidad del acuerdo y de la OCDE en sí. Así, ante la duda sobre cuál camino seguir, la mayoría de las ONG decidieron la confrontación (Tieleman, 2000: 16).

Consecuentemente, cuando el 2 de diciembre 1998, aproximadamente un año después de la primera reunión oficial, la OCDE llamó a nuevas consultas se encontró con la negativa de la mayoría de la comunidad de ONGs, solo dos (WWF y Oxfam) asistieron (Tieleman, 2000: 16). De hecho, la organización Public Citizen en su página web denominó a esto la “ofensiva de encanto”:

“La herramienta más importante para emitir un juicio informado sobre el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI) es la capacidad de comprender el significado de los términos propuestos por el AMI. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) lanzó recientemente una campaña de relaciones públicas que hemos denominado la "ofensiva del encanto", para convencer al público de que el texto AMI casi terminado es inofensivo, si no beneficioso” (Wallach, 1998).

Susan George, directora del Instituto Transnacional de ONG holandesas y Ecoropa (ONG francesa), tomó la iniciativa de escribir una carta a la subsecretaria general de la OCDE, Sra. Shelton, y la distribuyó para que las firmasen otras ONGs. La carta decía:

“la OCDE ha estado en contacto constante con los portavoces de las empresas transnacionales desde el inicio del proceso del AMI, mientras que la Secretaría de la OCDE no informaba regular u oficialmente a los trabajadores y otros representantes de la sociedad civil; incluidos los parlamentarios fueron mantenidos totalmente en la oscuridad y obligados literalmente a forzar su entrada en la discusión más de dos años después de que comenzaran las negociaciones” (Tieleman, 2000:16).

Para finalizar, es importante remarcar el hecho de que paralelamente a las consultas con la OCDE se dieron consultas a nivel de los gobiernos nacionales. Como se mencionó en la sección anterior, en octubre de 1998 se suspendieron las negociaciones y se abrió un periodo de reflexión y consulta con la sociedad civil a nivel nacional. Fue en ese momento donde también los representantes de la sociedad civil europea y los negociadores comerciales se vieron las caras por primera vez en Bruselas. Estos primeros encuentros en el contexto de la negociación del AMI

tuvieron un efecto catalizador en todo el proceso de diálogo y consulta que se desarrollaría posteriormente (Muguruza, 2002:10).

La respuesta de la Comisión Europea ante las demandas y reclamos de la sociedad civil: de reuniones ad hoc al Diálogo de la Sociedad Civil.

Aunque los responsables de la formulación de políticas comerciales y los negociadores al principio tal vez no fueron sensibles a las cuestiones planteadas por los actores de la sociedad civil, el colapso del AMI y todo lo acontecido a su alrededor, puso sobre la mesa la necesidad de crear canales de contacto e intercambio de información con más actores de la sociedad civil. Los gobiernos se encontraron con un nuevo escenario que les exigía tener en cuenta ya no solo al sector privado y sindical, sino también a las ONGs. Estas demandaban un lugar en el proceso de formulación de políticas, además de ser oídas y atendidas.

Inicialmente, como se dijo antes, la Comisión Europea buscó consultas informales con los grupos recientemente movilizados durante las negociaciones del AMI. Tras el colapso de las mismas, y considerando la proximidad de la Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle programada para 1999 en la que se esperaba que el tema de la inversión se tratara, en noviembre de 1998, el entonces Comisario de Comercio, Sir Leon Brittan, se acercó a las ONGs nuevamente y anunció la inauguración de una reunión consultiva durante los preparativos para una nueva ronda comercial. Fruto de esto, la delegación de la Comisión Europea en la Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle incluyó por primera vez a representantes de ONGs (Hocking, 2004: 8; Dür y De Brieve, 2007:85). Esta reunión de consulta abrió una primera fase de reuniones ad hoc sobre negociación y política comercial entre la Comisión Europea y la sociedad civil (Muguruza, 2002:11).

En Bruselas, la experiencia de Seattle¹⁰ llevó al sucesor de Brittan, Pascal Lamy a introducir el Diálogo de la Sociedad Civil en el marco de la Dirección General de Comercio (DG de Comercio en adelante) para “desarrollar una relación de trabajo de confianza entre todas las partes interesadas en el ámbito de la política comercial, y garantizar que se puedan escuchar todas las contribuciones a la política comercial de la UE” (Hocking, 2004:8). El foro reúne a representantes empresariales, ONGs y funcionarios de la Comisión Europea. Con esta decisión, se formaliza la práctica reciente de diálogo y consulta que venían teniendo las partes (Comisión Europea y sociedad civil). Al no existir al momento del establecimiento del diálogo una experiencia real de tratar con la sociedad civil de manera estructurada y sistemática, la evolución fue de cierta manera

¹⁰Conocida popularmente como la Batalla de Seattle. Para más información sobre este episodio de fuerte oposición de las ONGs a la OMC en la Conferencia Ministerial de 1999 ver Smith, J. (2001). “Globalizing Resistance: The Battle of Seattle and the Future of Social Movements.”

“un trabajo en progreso en el que la DG Comercio buscaba establecer un proceso que respondiera a las necesidades de las diferentes partes interesadas” (Slob y Smakman, 2006:21).

Para comprender el desarrollo posterior del Diálogo de la Sociedad Civil se debe tener presente que desde la década de 1990 el bloque europeo venía atravesando una situación de “déficit democrático”, haciendo referencia a las “presuntas lagunas en la democracia que caracterizan el funcionamiento de la UE” (Meunier, 2003:70). Particularmente, se consideraba a la Comisión como una institución cerrada, una “caja negra” impermeable en la que las decisiones se tomaban en la oscuridad¹¹ (Slob y Smakman, 2006: 19). A raíz de todo lo acontecido en el marco de la OCDE y luego en la OMC, esta expresión se comenzó a aplicar también a la política comercial. En este ámbito específico, el resentimiento aumentaba conforme los ciudadanos eran cada vez más conscientes de que un número cada vez mayor de decisiones que afectaban su vida diaria se tomaban a nivel europeo, a la par que se sentían excluidos del proceso (Meunier, 2003:72).

Por tal motivo, los contactos más regulares entre la Comisión Europea y la sociedad civil en el estrecho ámbito de la política comercial se dan en un contexto más amplio de esfuerzo por parte de las instituciones europeas para deshacerse de la carga del “déficit democrático” percibido y acercar Europa a los ciudadanos (Meunier, 2003:82). En esta dirección, Lamy decidió la continuación, estructuración e institucionalización del diálogo con la sociedad civil europea. Para ello, propuso que los representantes de la sociedad civil que formaron parte de la delegación europea en Seattle conformen un Grupo de Contacto permanente con la Comisión Europea. Este Grupo de Contacto de la Sociedad Civil estaba llamado a actuar como caja de resonancia, trasladando la voz de sus miembros a la Comisión, y a ayudar al desarrollo general del Diálogo con el objetivo de definir una interacción que se acomode a las necesidades e intereses de ambas partes, Comisión Europea y sociedad civil (Hocking, 2004: 22; Muguruza, 2002: 11).

En la primera reunión “constituyente” del Grupo de Contacto el 19 de abril de 2000 el Comisario de Comercio, Pascal Lamy, y el Director General de Comercio Exterior, Peter Carl, presentaron los objetivos y la estructura del diálogo. En cuanto a los objetivos, la Comisión busca “establecer relaciones de trabajo basados en la confianza entre los distintos actores interesados en el campo de la política comercial”¹² (Muguruza, 2002: 11). En cuanto a la estructura, esta segunda fase del diálogo gira en torno a 8 temas debatidos al interior de los Grupos Temáticos.¹³

Además, a ambas formaciones grupales (Grupo de Contacto y Grupos Temáticos) se agregaron dos canales de diálogo adicionales: las Reuniones Generales presididas por el Comisario de

¹¹ De hecho, la crisis que rodeó a la Comisión en 1999 fue tal que provocó su dimisión.

¹² Palabras de la Nota de la DG Comercio de diciembre de 2000, extraídas del texto de Muguruza, 2002.

¹³ Los 8 Grupos Temáticos que comenzaron a trabajar en junio del 2000 fueron: Comercio y Salud Pública, Inversiones, Comercio en Servicios, Competencia, Comercio en Agricultura, Propiedad Intelectual, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Reforma y Transparencia de la OMC.

Comercio, donde se abarcan diferentes temas de la política comercial, así como la organización del propio diálogo, y los “chats” en Internet donde el Comisario responde a las preguntas formuladas por el público (Muguruza, 2002:12). Para poder participar de las instancias de diálogo en los grupos temáticos y para asegurar la transparencia, las personas interesadas deben registrarse con anticipación. En un primer momento, este registro estaba a cargo de un negociador comercial senior pero a partir del 2002 la Comisión estableció una base de datos donde los participantes del diálogo deben asentar sus datos en la página de Internet de la Comisión, indicando su membresía, los intereses que representan, su presupuesto anual, la financiación¹⁴ que obtienen por parte de la Comisión Europea, entre otros (Muguruza, 2002:15).

Con estas características es que el “modelo institucional de múltiples partes interesadas” de Hocking comenzó a tomar cuerpo en la UE. Aunque las sesiones ordinarias están abiertas a todos los grupos, el objetivo ha sido establecer un núcleo de organizaciones interesadas que asistan de manera constante y con las que se pueda establecer un diálogo genuino con los funcionarios de comercio de la Comisión (Hocking, 2004:22).

Todo este entramado institucional descrito se realizó en consonancia con los principios de buena gobernanza del Libro Blanco lanzado por la Comisión en 2001. Los mismos eran: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Este documento oficial funcionó como paraguas porque contiene propuestas para “abrir el proceso de formulación de políticas para que más personas y organizaciones participen en la configuración y ejecución de la política de la UE” (Comisión Europea, 2001:3). Además, en él se reconoce la importancia del involucramiento de la sociedad civil en la formulación de políticas:

“La sociedad civil juega un papel importante al dar voz a las preocupaciones de los ciudadanos y brindar servicios que satisfagan las necesidades de las personas. (...) La sociedad civil ve cada vez más a Europa como una buena plataforma para cambiar las orientaciones políticas y la sociedad. (...) Es una oportunidad real para que los ciudadanos se involucren más activamente en la consecución de los objetivos de la Unión y para ofrecerles un canal estructurado para la retroalimentación, la crítica y la protesta” (Comisión Europea, 2001:14-15).

En diciembre de 2002 el documento oficial “Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo: principios generales y normas mínimas para la consulta de las partes interesadas por parte de la Comisión” fue adoptado. En primer lugar, allí se define qué entiende la Comisión Europea por consultas: “aquellos procesos a través de los cuales la Comisión desea generar aportes de las partes interesadas externas para la configuración de la política antes de una decisión de la Comisión” (Comisión Europea, 2002a:15). En segundo lugar, como su título lo indica, el mismo vino a establecer los estándares mínimos que deben regir las consultas:

¹⁴ A pedido de las ONG, la Comisión Europea comenzó a financiar en 2001 la participación de ONG y otros grupos de la sociedad civil en las reuniones de consulta, siempre que estas no procedieran de Bruselas (Muguruza, 2002:15).

a. Contenido claro de la consulta

Toda la comunicación relacionada con la consulta debe ser clara y concisa, y debe incluir toda la información necesaria para facilitar las respuestas.

b. Grupos destinatarios de la consulta

Al definir el (los) grupo (s) destinatario (s) en un proceso de consulta, la Comisión debe asegurarse de que las partes relevantes tengan la oportunidad de expresar sus opiniones.

c. Publicación

La Comisión debe garantizar una publicidad adecuada de la concientización de la sociedad civil y adaptar sus canales de comunicación para satisfacer las necesidades de todos los públicos destinatarios. Sin excluir otras herramientas de comunicación, las consultas públicas abiertas deben publicarse en Internet y anunciarse en el “punto de acceso único”.

d. Plazos de consulta

La Comisión debería proporcionar tiempo suficiente para la planificación y las respuestas a las invitaciones y contribuciones escritas. La Comisión debería esforzarse por permitir al menos 8 semanas para la recepción de respuestas a las consultas públicas escritas y un aviso de 20 días hábiles para las reuniones.

e. Reconocimiento y retroalimentación

Se debe reconocer la recepción de las contribuciones. Los resultados de la consulta pública abierta deben mostrarse en sitios web vinculados al “punto de acceso único” en Internet. (Comisión Europea, 2002:19-22).

Este documento fue importante porque antes de su lanzamiento no existía ningún mecanismo formal por el cual la Comisión Europea envíe de retorno información sobre cómo se han utilizado tales aportaciones, y si se han tenido en cuenta a la hora de formular la política comercial (Muguruza, 2002:18). Sin embargo, a partir de la articulación de normas en un estándar mínimo, la retroalimentación comenzó a ser una regla fundamental.

Algunas reflexiones finales.

De todo el recorrido analizado se desprende que la actuación de la sociedad civil de manera activa a partir de su oposición al AMI no fue un hecho efímero, sino que constituyó la entrada en escena de un actor que ahora buscaba con mayor asertividad ser oído e incluido en la mesa de negociación. Con el episodio de oposición al AMI los tomadores de decisiones se dieron cuenta que la agenda más amplia de reglas de comercio e inversión requería no solo de nuevos métodos de consulta sino también que nuevos actores sean consultados.

Como se mencionó, los negociadores y los gobiernos de los países miembros de la OCDE se sorprendieron con el debate público que se generó en torno al AMI. Lo veían como un acuerdo meramente técnico, alejado de los intereses de la sociedad civil. En este sentido, el concepto de politización de Zürn entendido como “la demanda o el acto de transportar un tema o una institución a la esfera de la política, convirtiendo en políticos asuntos que antes no lo eran” (Zürn, 2019) se ajusta a lo ocurrido con el caso del AMI. Es decir, los grupos de la sociedad civil mediante su campaña politizaron dicho acuerdo, e hicieron que fuera objeto de debate y disputa política.

La Comisión Europea fue sensible a las demandas de las ONGs y lo que primero comenzó con la celebración de encuentros informales, ad hoc y esporádicos; hacia 1999 se formalizó con la creación del Diálogo de la Sociedad Civil en el marco de la Dirección General de Comercio. Y a partir del nuevo siglo, estas características incipientes del modelo decisor de múltiples partes interesadas iniciaron su institucionalización.

Sin embargo, la apertura al diálogo iniciada en 1998 no afectó al núcleo decisor de la formulación de la política comercial europea. Siguiendo a Woolcock, el inicio de las consultas ayudó a la transparencia porque diversas opiniones comenzaron a ser escuchadas pero “deja prácticamente intacta la maquinaria tecnocrática de elaboración de políticas de la Comisión, el artículo 133 y el Consejo” (2005: 18). Es por eso que el “modelo decisor de múltiples partes interesadas”, en esta primera etapa aún tenía deficiencias que dificultaban el objetivo teórico de generar consenso en torno a la formulación de la política comercial y que no se ajustara del todo al tipo ideal definido por Hocking. Tal como afirman Slob y Smakman, si bien la Comisión considera que las consultas amplias complementan (y no reemplazan) los procedimientos y decisiones de los órganos legislativos que poseen legitimidad democrática, el principio rector de la Comisión es dar voz a las partes interesadas, pero no voto (2006: 21).

En esta primera etapa, el diálogo se desempeña bien como un canal para mantener proximidad con la sociedad civil, al tiempo que permite a la misma estar al tanto de los desarrollos generales en el ámbito del comercio. Debido a la configuración abierta y amplia del proceso y al gran número de diferentes partes interesadas, el proceso funciona principalmente como una plataforma de intercambio de información, donde no es viable la genuina deliberación en pos de un consenso. En consecuencia, “se torna en un canal menos apropiado para el diálogo y la influencia en las políticas” (Slob y Makman, 2006:84).

CAPÍTULO 2: Campaña “Stop EPAs” (2002-2007)

En este segundo capítulo se realizará el análisis del segundo evento, la campaña “Stop EPA”, que en nuestra investigación constituye una segunda situación problemática dadas las repercusiones que generó al interior del bloque europeo. Siguiendo la estructura del capítulo anterior, primeramente se describirán los Acuerdos de Asociación Económica (EPA por su sigla en inglés) y se analizará el contenido abarcado por los mismos que generó rechazo en la sociedad civil, y disparó un proceso de creciente politización. Seguidamente, se considerará el modo en el que la oposición al acuerdo por parte de la sociedad civil se manifestó, y si la misma fue o no incluida en el proceso de negociación. Por último, se pasará a estudiar las respuestas que la Comisión Europea tuvo ante tal episodio; es decir, si mostraron una determinada sensibilidad que derivase en cambios en la estructura decisoria.

Los Acuerdos de Asociación Económica: tratados para una “relación verdadera, fortalecida y estratégica” entre UE y África, el Caribe y el Pacífico.

Los Acuerdos de Asociación Económica (AAE en adelante) son un tipo de tratado que la UE negoció con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP en adelante). El relacionamiento de Europa con dichas regiones tiene una larga historia y desde 1975 la cooperación estuvo enmarcada en el Acuerdo de Lomé I, renegociado sucesivamente en 1979, 1984 y 1989. Allí el principio rector de la vinculación era la no reciprocidad, lo que significaba que la mayoría de las exportaciones de los países ACP entraban libres de impuestos al bloque europeo, mientras que los bienes importados por los países ACP provenientes de Europa eran gravados con aranceles de importación (Girvan, 2010: 101). Luego del establecimiento de la OMC, en 1999 se determinó que las preferencias establecidas en el referido Convenio eran contrarias a las reglas multilaterales consagradas en el régimen internacional de comercio. Consecuentemente, en el año 2000, Lomé fue reemplazado por el Acuerdo de Cotonú, cuyos pilares son tres: la cooperación para el desarrollo, la cooperación económica y comercial, y la dimensión política. Conforme al segundo pilar, en dicho acuerdo la Comisión Europea ordenó que la relación comercial entre la UE y los países ACP sea abordada mediante la negociación y firma de los AAE (Hurt et. al, 2013:73).

El Acuerdo de Cotonú implicó una reestructuración importante de la relación porque las reglas preferenciales vigentes expirarían a finales de 2007 y estos nuevos acuerdos comerciales tenían como objeto establecer normas compatibles con la OMC. Los nuevos términos de la relación comercial habían sido delineados por primera vez en 1996 en el “Libro verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del siglo XXI” lanzado por la CE. En el mismo se dejó en claro que el comercio no recíproco entre los socios se eliminaría gradualmente como parte del compromiso de la UE con las normas de la OMC (Comisión Europea, 1997:13). En esta línea, una de las soluciones propuestas referidas a la cuestión de la compatibilidad fue

fragmentar la membresía de los países ACP en dos subgrupos distintos: los países menos desarrollados (PMD) y los demás países de las regiones ACP. Los primeros podrían seguir recibiendo preferencias comerciales no recíprocas en el marco del nuevo esquema, mientras que al resto se les ofrecerán AAE recíprocos (Comisión Europea, 1997:31; Hurt, 2003: 166). De este modo, el espíritu de Lomé cristalizado en los principios de no reciprocidad y no discriminación, en los nuevos AAE sería sustituido por la reciprocidad para los países que no son PMD y, por tanto, en la diferenciación entre los Estados ACP (Hurt, 2003: 170).

El Consejo de Asuntos Exteriores de la UE aprobó el mandato de negociación de los AAE para la Comisión Europea el 17 de junio de 2002 y las negociaciones oficiales comenzaron el 27 de septiembre de 2002 con el objetivo de llegar a una conclusión a finales de 2007, antes de la caducidad de la exención negociada con los miembros de la OMC para mantener las preferencias hasta 2007 (Comisión Europea, 2002b). Las negociaciones comerciales para los AAE no eran típicas, no solo por la gran asimetría de poder económico y técnico entre las partes, sino por la historia de trato preferencial y el pasado colonial en la mayoría de los casos (Del Felice, 2012:147). Además, como sus nombres lo indican, su fin era la conformación de una “asociación económica” centrada “en el objetivo de reducción y, a largo plazo, erradicación de la pobreza, de forma coherente con los objetivos del desarrollo sostenible, y de una integración progresiva de los países ACP en la economía mundial” (Acuerdo de Asociación, art. 1). Sin embargo, institucionalmente, las negociaciones de los AAE se definieron como negociaciones comerciales y no como políticas de desarrollo. Por lo tanto, estuvieron dirigidas por la Dirección General de Comercio en lugar de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo. El pilar de desarrollo de las relaciones UE-ACP se trataría por separado a través del Fondo Europeo de Desarrollo (Hurt et al., 2013:73).

La justificación de la búsqueda de los AAE no solo se basaba en la incompatibilidad con la OMC sino también en la consideración de la necesidad de *aggiornar* el paraguas legal dentro del cual la relación UE-ACP se desarrollaba. En palabras de Peter Mandelson, Comisario de Comercio de ese entonces: “Estamos reconstruyendo una relación económica que ha existido durante muchos años. Pero esa relación, basada en las preferencias y el comercio de productos básicos, en gran medida no ha logrado generar desarrollo y es hora de dar un paso valiente hacia algo nuevo” (Mandelson, 2007). La principal diferencia de los AAE con cualquier tratado comercial que la UE haya negociado con otro actor, es que las negociaciones de los AAE, según la Comisión, no tratan de promover los intereses particulares del bloque. Mandelson así lo afirmó: “A menudo escucho afirmaciones de que la UE solo busca sus propios intereses comerciales con los AAE. Pero Europa comercia muy poco con los países ACP. No tenemos intereses comerciales ofensivos en estas negociaciones.” (Mandelson, 2007).

Así, desde la retórica de la CE se enfatizaba la importancia que los AAE tendrían para el desarrollo de los países ACP:

“No buscamos el «libre comercio» con los países ACP a partir del 1 de enero del próximo año, ni en el corto plazo. De hecho, los Acuerdos de Asociación Económica no son acuerdos de libre comercio en el sentido habitual. La UE abrirá completamente su mercado a los exportadores ACP. (...) Habrá transiciones para el azúcar y el arroz pero para todos los demás productos se eliminarán los aranceles y cuotas desde el primer día. No se le pedirá a los países ACP que iguale esta oferta (...)” (Comisión Europea, 2007a:2).

Según Del Felice, la reestructuración de la relación mediante los AAE se basaba en una nueva ecuación cuyos elementos eran la erradicación de la pobreza, la reciprocidad en el comercio, la gobernanza, y la ayuda basada en el desempeño (2012: 153). Se consideraba que las preferencias comerciales y la ayuda no eran suficientes por lo que era necesario apoyar a estos países a salir de la pobreza mediante el comercio, haciendo énfasis en el desarrollo de la propiedad privada, la gobernanza y las intervenciones específicas en relación al desempeño. Tal idea se observa claramente en un discurso del Comisario Mandelson al Parlamento Europeo en marzo de 2005: “Los AAE no son los típicos acuerdos de libre comercio. Los veo como herramientas para el desarrollo y la promoción de la integración económica regional” (Elgstrom, 2008:3).

Otro dato importante de la revisión de la estructura de la relación fue que la UE no firmaría un acuerdo bilateral con todos los países ACP, sino que los mismos serían fragmentados en diferentes áreas. Así, conforme al artículo 35 inciso 2 del Acuerdo de Cotonú que estipula que “la cooperación económica y comercial se basará en las iniciativas de integración regional de los Estados ACP, teniendo presente que la integración regional es un instrumento clave de su integración en la economía mundial”, la CE emprendió negociaciones individuales con África occidental, África central, África oriental y austral, Comunidad de Desarrollo de África Austral, Caribe y Pacífico. Sin embargo, esta división intra-ACP fue criticada porque se vio como perjudicial para los ACP porque mediante la táctica de “divide y vencerás” la CE socavó el poder de negociación colectiva de los Estados ACP (Girvan, 2010:102).

Respecto a la negociación de los aspectos de política comercial previstos, que en gran medida ya estaban establecidos en el acuerdo de Cotonú, fueron amplios y diversos. Se preveía una reducción progresiva de los aranceles, la eliminación de barreras no arancelarias y el establecimiento de reglas sobre facilitación del comercio. Además, se incorporaron derechos de propiedad intelectual, normas sanitarias y fitosanitarias, el tema del comercio y el medio ambiente, normas laborales y política del consumidor. Asimismo, los AAE han ido más allá del ámbito de la mera compatibilidad con la OMC, abarcando lo que se denomina una agenda “OMC plus”, a través de la inclusión de las llamadas “cuestiones de Singapur” que implican la liberalización de los servicios, contratación pública, normas sobre inversiones y política de competencia (Langan y Price, 2015:6; Nyomakwa-Obimpeh, 2017:493). Toda esta amplia agenda

da cuenta que la mayoría de las disposiciones tratadas en las negociaciones fueron propuestas por iniciativa de la UE. Es más, Dür y De Bièvre afirman que “la demanda de negociaciones sobre inversiones, adquisiciones públicas y reglamentos técnicos va incluso más allá del marco acordado en Cotonú” (2007:89).

En vista de la gran cantidad de tareas regulatorias, el calendario de negociación fue ambicioso desde el principio. Y a medida que se acercaba el plazo del 31 de diciembre de 2007 seguían sin resolverse cuestiones importantes. Solo con la región del Caribe se firmó un AAE completo en el plazo previsto. Por ello, la UE decidió dividir las negociaciones en dos etapas: acuerdos provisionales para mercancías únicamente para evitar una pérdida de acceso al mercado y continuación de las negociaciones hacia AAE globales. Mediante un comunicado el 23 de octubre de 2007, la CE proponía celebrar acuerdos provisionales compatibles con la OMC (que abarcaran el comercio de mercancías como requisito mínimo) para salvaguardar el acceso preferencial a los mercados para los países que no son PMD a partir del 1 de enero de 2008 y permitir más tiempo para negociar las cuestiones pendientes.

“En la reunión del Comité Ministerial Mixto ACP-UE de mayo de 2007, las regiones ACP y la UE reafirmaron su intención de concluir AAE completos (véase el punto 1.1) a más tardar a finales de 2007. Este plazo es viable para ciertas regiones; para otras se necesitará más tiempo. En estos casos, la Comisión procurará concluir acuerdos que incluyan regímenes de acceso a los mercados compatibles con las normas de la OMC, como paso previo a la conclusión de AAE completos (...) Este planteamiento viene determinado por la necesidad de disponer, en el marco de un acuerdo internacional, de un régimen de acceso de las mercancías a los mercados compatible con las normas de la OMC, a fin de establecer un nuevo régimen comercial después del 1 de enero de 2008” (Comisión Europea, 2007b: 3).

La crítica de los activistas a “las negociaciones comerciales más desiguales de la historia.”

“Las negociaciones comerciales más desiguales de la historia comenzaron hoy hace tres años, enfrentando al bloque comercial más grande del mundo con 77 de los países más pobres del mundo. Mientras se prepara para las conversaciones comerciales mundiales en diciembre, no olvide que la justicia comercial también exige acciones sobre los acuerdos comerciales regionales” (EPA Watch, 2005).

Así comenzaba la carta abierta destinada al comisario de comercio Peter Mandelson, titulada “*Mr. Mandelson, stop EPAs today!*” y firmada por los respectivos directores de cinco ONGs europeas (Action Aid, Christian Aid, Traidcraft, Tearfund, ACTSA) en 2005. Esta cita vislumbra que las cuestiones controversiales que envolvieron las negociaciones de los AAE versaron sobre el proceso mediante el cual se desarrollaron y también sobre el contenido de lo negociado.

Respecto al proceso de negociación los grupos de la sociedad civil señalaban no solo la desigualdad entre las partes negociadoras sino la velocidad con la que se desarrollaban las discusiones teniendo en cuenta el vasto contenido del acuerdo. En la Declaración de Harare, producto de la reunión celebrada del 27 al 30 de marzo de 2006 entre treinta organizaciones de África y Europa involucradas en la campaña Stop-EPA, se afirmaba: “el proceso de las

negociaciones es desequilibrado y apresurado, lo que permite a la UE imponer sus intereses y agenda, y dictar el impulso de las negociaciones para satisfacer sus propias necesidades y propósitos” (Declaración de Harare, 2006:1).

La celeridad de la negociación era justificada desde la Comisión Europea porque existía una fecha límite (31 de diciembre de 2007) a partir de la cual las preferencias comerciales vigentes entre las partes vencerían. Según Mandelson ese término “se impone por la expiración de la protección legal en la OMC para nuestros acuerdos comerciales existentes que se basan en el acceso preferencial y violan las reglas de la OMC” (Mandelson, 2007). Desde el lado de las ONGs, el *deadline* era “falso” y el “truco más sucio” (Cobham y Powell, 2007) para ejercer presión en las negociaciones. Además, conforme se acercaba el plazo la CE amenazaba a sus contrapartes con “reducir la ayuda al desarrollo y aumentar los aranceles sobre sus exportaciones al mercado de la UE” (TNI, 2007).

Los críticos argumentaban que la CE no estaba ni siquiera dispuesta a discutir alternativas a los AAE y que esta actitud iba en contra del artículo 37 inciso 6 del Acuerdo de Cotonú donde se establecía que la UE estudiaría “todas las alternativas posibles con el fin de proporcionar a estos países un nuevo marco comercial equivalentes a su situación actual y conforme a las normas de la OMC.” Ya desde el 2004 la ONG Christian Aid en un informe declaraba “los AAE deben ser reemplazados por un conjunto alternativo de acuerdos, que no insistan en que los países pobres abran sus mercados a productos de Europa” (Christian Aid, 2004:2). Este pedido de ofrecer alternativas a los AAE para que los países ACP tengan una opción genuina de acuerdo comercial fue reiterado en muchos comunicados de las ONGs donde se enunciaba que la “UE tenía opciones pero carecía de voluntad política” (Cobham y Powell, 2007; EPA Watch, 2005; Action Aid, 2005; Sharman, 2005; Oxfam, 2006; TNI, 2007; Bilaterals.org, 2007), y también fue cuestión de debate entre los académicos (Bilal y Rampa, 2006; Alavi et al., 2007).

Otro punto objeto de crítica respecto al proceso negociador fue, como se adelantó en la sección anterior, el tema de la división de los países ACP en subgrupos regionales. Se argumentaba que “las iniciativas y los procesos de integración regional en curso han sido secuestrados y desviados, y muchas configuraciones regionales africanas históricas y políticas se han dividido” (Declaración de Harare, 2006:2). Según el mencionado informe publicado por Christian Aid esto no solo socavaría la integración regional ya establecida de los países ACP poniendo en riesgo la potencial mejora del comercio entre los países vecinos, sino que “también podría interpretarse como una táctica de “divide y vencerás” por parte de la UE” (Christian Aid, 2004:7).

En lo que refiere a la sustancia del contenido negociado el blanco de críticas más fuerte fue la cuestión del desarrollo. Como se ha visto en la sección previa, desde el lado europeo se sostenía discursivamente que los AAE no eran acuerdos comerciales ordinarios porque se trataban de

tratados orientados al desarrollo para fomentar el crecimiento económico de los países ACP, lo que en última instancia contribuiría a la erradicación de la pobreza (Bilal y Stevens, 2009:71). Sin embargo, desde la sociedad civil se sostenía que los AAE:

“podrían desencadenar un desastre de desarrollo a menos que se tomen medidas urgentes ahora. Las propuestas actuales requerirían que los países en desarrollo abrieran rápidamente sus mercados a las corporaciones europeas, lo que amenaza los empleos, las industrias, los ingresos gubernamentales y los servicios públicos en algunos de los países más pobres del mundo. Los mercados locales se verían inundados por productos europeos baratos y subvencionados que forzarían a los productores locales a la quiebra” (EPA Watch, 2005).

Dado que desde la perspectiva de los grupos de la sociedad los AAE eran percibidos de forma negativa, como intentos de dominación y contrarios al desarrollo, los activistas se propusieron redefinir cuál era la “buena” relación entre comercio y desarrollo (Del Felice, 2012: 155). Se acusaba de que “Europa está jugando duro en estas negociaciones, anteponiendo el interés comercial a las necesidades de desarrollo” (Oxfam, 2006). En una carta abierta firmada por 180 ONGs europeas se recomendaba específicamente que:

“los Estados miembros de la UE y la Comisión Europea consideraran seriamente la solicitud de ampliar las negociaciones para cumplir sus promesas en virtud del Acuerdo de Cotonú de *los Estados ACP determinarán las estrategias de desarrollo de sus economías y sociedades con toda soberanía*¹⁵” (Bilaterals.org, 2007).

Como respuesta a esta preocupación, el Comisario de Comercio Mandelson junto con el Comisario de Desarrollo Michel lanzaron una carta abierta bajo el nombre “this is not a poker game”, en la que afirmaban que:

“aquellos que sugieren que son un peligro para el desarrollo no solo están equivocados. También socavan a aquellos que en África y otros países ACP buscan trabajar de manera constructiva por la reforma económica y una nueva relación comercial y de desarrollo con Europa” (Mandelson y Michel, 2007).

Otros aspectos conflictivos fueron la prohibición de los impuestos a la exportación porque limitaría la capacidad de los gobiernos de utilizar esta herramienta para generar ingresos y crear incentivos para agregar valor a los productos locales; y las estrictas y complejas reglas de origen asimétricas ya que no dejarían opciones de política para los países ACP en la gestión de sus procedimientos fiscales y monetarios (Kasirye, 2014:3, Six Reasons to Oppose EPAs in their Current Form, 2004:5).

Por último, en términos generales la amplitud de los temas previstos era problemática. Particularmente, las ONG europeas instaron a la UE a “retirar las demandas de reciprocidad y la negociación de los asuntos de Singapur” (Oxfam, 2006; Bilaterals.org, 2007). Muchas ONG argumentaban que la reciprocidad era contraria a los objetivos y políticas de desarrollo de muchos países ACP, y que los AAE debían “tener el desarrollo sostenible como objetivo central e incluir

¹⁵ Cursiva propia.

el principio de no reciprocidad” (Oxfam, 2005). El argumento subyacente era que la liberalización del comercio de los países ACP causaría, entre otras cosas, reducciones de ingresos y dañaría las industrias de estos países y, como tal, es contraria a los objetivos del Acuerdo de Cotonou, como se establece en Cotonou Art. 1 (Christian Aid, 2004; Alavi et.al, 2007).

La campaña Stop EPAs: una iniciativa con división del trabajo transnacional.

Todas las actividades de la sociedad civil estuvieron contenidas bajo el paraguas de la campaña Stop EPAs que se inserta en el “movimiento por la justicia global”¹⁶ y que ganó gran atención de los medios de comunicación después de la “Batalla de Seattle” y su predecesora, la campaña contra el AMI (Kasirye, 2014).

La campaña Stop EPA se lanzó en abril de 2004 en el Foro Social Europeo de Londres por iniciativa de la Africa Trade Network (ATN) con sede en Accra junto con varias ONGs, principalmente del Reino Unido y Alemania (como 11.11.11, ActionAid, Oxfam y Attac Alemania). Inicialmente, el acuerdo de Cotonú no atrajo mucha atención entre las ONG europeas. Sólo a finales de 2002, grupos como 11.11.11, ActionAid, Aprodev, Attac Deutschland, Christian Aid, Concord, Eurostep, Netzwerk Afrika Deutschland, Oxfam, Traidcraft y WEED comenzaron a prestar atención a estas negociaciones. Al principio, crearon una página web con información sobre el avance de las negociaciones¹⁷. Sus esfuerzos recibieron un gran impulso en abril de 2004 cuando se anunció el inicio oficial de la campaña Stop EPA. El 27 de septiembre 2005, una serie de grupos organizaron el “Día Stop EPAs.,” que se repetiría en los dos siguientes años (Lorenz, 2011:11; Dür y De Bièvre, 2007:89).

En la etapa inicial de la campaña había alrededor de 15 grupos de 13 países. Estos números fueron incrementando en los años sucesivos. Así, en 2006 había 30 grupos de 19 países, y en 2007, había al menos 217 grupos de 49 países.¹⁸ Durante este período de actividad la campaña cobró impulso especialmente a finales de 2006 dado que solo faltaban doce meses para la fecha límite de las negociaciones colocada por la UE. Sin embargo, a finales de 2007 y principios de 2008, la campaña quedó en un limbo. Muchas de las organizaciones e individuos del Sur y del Norte que habían participado con fuerza en este proceso vieron con decepción que algunos países

¹⁶ Es una red de movimientos sociales globalizados que se oponen a lo que se conoce como la “globalización empresarial” y promueven la distribución equitativa de los recursos económicos (Kasirye, 2014).

¹⁷ El sitio web es www.stopepa.org y dice “este sitio web tiene como objetivo facilitar una gran coalición de organizaciones de la sociedad civil ACP y de la UE con el objetivo de detener el enfoque actual de la UE en la negociación de acuerdos de libre comercio con los países ACP. Esta coalición obtiene su apoyo de los países ACP y de la UE y sigue la iniciativa de la Red de Comercio de África de iniciar una ‘campaña No a los AAE’.”

¹⁸ Estos datos se extrajeron de Del Felice (2012) y se basan en los signatarios de tres declaraciones de campaña clave: Seis razones oponerse a los AAE, noviembre de 2004; Declaración de Harare, marzo 2006; y STOP EPAs Day Statement, 27 Septiembre de 2007.

ACP acordaran concluir las negociaciones o, en principio, decidieran continuar con el proceso (Kasirye, 2014:2-3).

Como vimos, la campaña Stop EPA fue lanzada por una gran coalición internacional. En cuanto a su composición, la conjunción de participantes además de involucrar actores de diferentes latitudes reunió grupos de diversa naturaleza. Desde activistas de ONGs con experiencia en desarrollo, medio ambiente y política comercial, hasta asociaciones del sector privado, pequeños agricultores, industrias locales y sindicatos, principalmente de África Occidental y América Central que tenían intereses concretos, como por ejemplo obtener acceso a mercado y protección (Del Felice, 2014:147). Así, la coalición transnacional acogió diversos grupos con intereses concentrados y difusos, y “la complementariedad se percibía como un incentivo para la colaboración” (Del Felice, 2012:312). Necesitaban aliados en la “otra” región de negociación, no solo para facilitar el acceso a información y análisis estratégicos de todos los países y regiones involucrados, y aunar recursos financieros y operativos; sino también para darle legitimidad y credibilidad general a la campaña (Del Felice, 2012:318).

En lo que se refiere a la organización de esta gran coalición, la misma fue abierta y había un núcleo central formado por grupos europeos con sede en Bruselas (Federación Belfa 11.11.11 y CIFCA, ACP ENDA y TWN-África), que por su experiencia funcionaba como articulador de la coalición más amplia que incluía varias redes y movimientos espontáneos que convergieron en días clave de acción, como los días Stop EPAs en septiembre de 2006, 2007 y 2008 (Del Felice, 2012:312).

En esta red, las ONGs europeas cumplieron varias funciones. En primer lugar, algunas al tener sede en Europa podían supervisar los procesos políticos europeos e informar de los avances a sus homólogos ACP. De esto modo, la información podía ser intercambiada y la experiencia técnica se difundía en toda la red. En segundo lugar, las ONGs europeas organizaron conferencias regionales sobre los AAE en los países ACP, generando contactos entre activistas de diferentes puntos geográficos y permitiendo el diseño de estrategias comunes. Un ejemplo relevante para la campaña de África Occidental es el de los Diálogos ACP sobre AAE, que han sido coorganizados por el Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible con sede en Ginebra y la ONG Enda Third World, con sede en Dakar. En tercer lugar, una tarea importante de las ONGs europeas fue el apoyo financiero a las ONGs de las otras regiones (Trommer, 2011:119-120).

Además, dos *think tanks* europeos, el Center for Development and Policy Management (ECDPM) y el Overseas Development Institute (ODI) tuvieron un importante rol al funcionar como equipos de expertos construyendo puentes de conocimiento entre los países afectados por las negociaciones. Sus contribuciones fueron la producción de documentos de estudios e informativos generales y para países individuales, la organización de numerosos talleres con

profesionales de la negociación, y la realización de presentaciones y proyectos de cooperación con otros institutos de investigación (Lorenz, 2011:14-15).

Respecto a las actividades realizadas y los instrumentos utilizados por los actores de la campaña, se observa una cierta distribución de roles. Algunos miembros se enfocaron en la organización y participación de eventos públicos y acciones de movilización masiva como peticiones, protestas, manifestaciones y colocación de folletos y carteles en el espacio público; o la participación en los medios de comunicación. Otros prefirieron las reuniones privadas con los encargados de formular políticas (cabildeo) y la participación en espacios invitados basados en la publicación de informes de investigación y documentos de políticas propios (Plank et al., 2021:168). Pero, en definitiva, todas las acciones tenían como fin influir en los tomadores de decisiones políticas a nivel nacional y regional, así como la opinión pública. Por eso, luego de cada actividad política se publicaban en línea cartas abiertas dirigidas a comisarios europeos, se firmaban comunicados conjuntos, y se lanzaban informes y artículos de opinión.

En lo que respecta al accionar de las ONGs europeas estas se doblegaron en dos niveles: el nacional y el regional. Así, ONGs como Christian Aid o Friends of the World se opusieron a los AAE y defendieron su posición en el Reino Unido, organizaron protestas en Bruselas y otras ciudades y promovieron una petición con el apoyo de figuras del rock español (Plank et al., 2021:169). A nivel regional, una de las acciones más notables fue la persuasión a los parlamentarios para que votaran en contra del ultimátum para los países ACP impuesto por la Comisión Europea en el marco de la regulación del mercado “MAR 1528/2007” a favor de más tiempo para negociar acuerdos comerciales más justos (Kasirye, 2014:2).

Este curso de acción, además de responder a la configuración institucional propia de la UE, obedeció a que obtuvieron ciertos éxitos con los gobiernos de los Estados miembros de la UE. Por ejemplo, el Comité Selecto de Desarrollo Internacional del Parlamento del Reino Unido utilizó los conocimientos de las ONG en sus deliberaciones sobre los AAE y la Asamblea Nacional francesa presentó un informe crítico del AAE a la UE en 2006 que cita las audiencias de las ONG como fuentes de información (Trommer, 2011:119).

Una última característica de la actividad de las ONGs europeas fue que al presentar a los AAE como un problema de desarrollo fortalecieron las voces escépticas de las negociaciones en otras latitudes. Al hacer esto, las ONGs europeas se dieron cuenta que mediante la promoción de la imagen de preocupación por el desarrollo tenían eco y resonaban más allá de Bruselas. “Como resultado, la promoción transnacional demostró ser una estrategia más exitosa para las ONGs europeas críticas de los AAE que presionar a los niveles políticos europeos” (Trommer, 2011:120). Sin embargo, a nivel discursivo se percibe que las ONGs (africanas sobre todo) tenían un discurso que Del Felice denomina “aislacionista” y que se caracterizó por la oposición total a

las negociaciones. Por el contrario, las agencias e institutos de investigación europeos adoptaron un enfoque “reformista” en los que proponían diferentes alternativas a los AAE (Del Felice, 2012:155).¹⁹

A raíz de la vinculación entre política comercial y política de desarrollo, los funcionarios públicos de África Occidental se replegaron a las prácticas discursivas de la sociedad civil europea y comenzaron a presionar con mayor ímpetu a la CE para que los AAE sean más favorables al desarrollo, haciendo que el proceso se ralentizara y se incumplieran los plazos de negociación (Trommer, 2011:122).

Sin dudas, la campaña Stop Epa al permitir la participación de personas y grupos con intereses, recursos y origen tan diverso, y romper las barreras de los textos jurídico-técnicos de las negociaciones mediante la producción de documentos con lenguaje accesible y ameno, lograron “redefinir las prácticas informadas y los espacios abiertos para la formulación de políticas” (Del Felice, 2012:155).

La participación de la sociedad civil europea en la negociación: proveedora de información a los países ACP, y con una postura intransigente frente a la CE.

Los principales negociadores de los AAE fueron la Comisión Europea (principalmente la Dirección General de Comercio) y los representantes de los gobiernos de los países ACP. Si bien los diversos grupos de la sociedad civil que formaron parte de la coalición transnacional no tuvieron lugar en la mesa de negociación, sí participaron activamente en el proceso de manera indirecta a través de ejercicio de lobby, defensores y observadores críticos (Elgstrom, 2008).

Siguiendo a Lorenz (2011), la participación de la sociedad civil se enmarcó jurídicamente. Ya en el Acuerdo de Cotonú en el artículo 4 se reconoció “el papel complementario y la contribución potencial de los participantes no oficiales en el desarrollo” y que estos actores “serán informados y participarán en la consulta sobre las políticas de cooperación.” Más tarde, en el documento oficial de la CE en el que se anuncia el lanzamiento de las negociaciones para los AAE, la institución europea reafirma lo establecido en Cotonú, diciendo:

“debemos recordar que el comercio no es un fin en sí mismo, sino un medio para promover el desarrollo social y económico. Esto requiere claramente la participación de todos los actores interesados, los gobiernos y los organismos de integración regional, pero también los representantes empresariales, los interlocutores sociales y la sociedad civil en general. Por lo tanto, nos acercaremos a estos actores no estatales e intentaremos involucrarlos tanto como sea posible en el diseño y la implementación de los AAE” (Comisión Europea, 2002: 1).

A partir de ese trasfondo, cabe preguntarse cómo se plasmó este enfoque en la práctica. A medida que el proceso negociador fue avanzando y la campaña Stop EPAs se fue consolidando,

¹⁹ Un ejemplo es el informe ECDPM de 2006 “Alternativas (a) los AAE, posibles escenarios para las futuras relaciones comerciales de los países ACP con la UE.”

se perfilaron dos imágenes contrapuestas sobre uno de los actores principales: la Comisión Europea. Por un lado, la sociedad civil retrataba a la UE como un “demonio”, un actor impulsado por el interés propio con una agenda oculta y que utiliza tácticas de confrontación. Por otro lado, el discurso de los comisarios europeos retrataba al bloque como un “ángel”, un actor con objetivos altruistas, preocupado principalmente por el desarrollo económico y social de los países ACP (Elgstrom, 2008). En el medio de esta interacción discursiva conflictiva, los países ACP utilizaron, como se dijo en el apartado anterior, el discurso de las ONGs de la necesidad de incorporar la perspectiva del desarrollo en los AAE para posicionarse mejor y ejercer mayor presión sobre la CE en las negociaciones (Trommer, 2011; Del Felice, 2012).

La introducción del nexo entre el comercio y el desarrollo tuvo implicancias no solo en la estrategia de la campaña de las ONGs sino también tuvo su efecto sobre el proceso negociador en sí. Es decir, no solo significó una palanca útil para la participación indirecta de las ONG en el proceso de negociación, sino que también “*des-tecnificó*” las negociaciones, haciendo que los AAE sean objeto de discusión pública y también moldeando los términos de ese debate. Ya no se trataba de aranceles ni reglas comerciales, el punto era qué acuerdo podría ayudar al desarrollo de los países ACP (Trommer, 2011; Del Felice, 2012).

En esta línea, las ONGs y *think tanks*, como se vio en la sección anterior propusieron alternativas a los AAE que estaban siendo negociados. Asimismo, estos actores proveyeron de información hasta el momento no disponible para los países ACP (Trommer, 2011:122). Durante el proceso negociador tuvo lugar una situación específica que dilucida la importancia, la calidad y el valor de la información producida por los actores de la campaña Stop EPAs, especialmente para los países africanos. Durante la negociación, un aspecto básico fue el porcentaje de liberalización comercial que cada contraparte haría. La UE, a través del argumento de que la OMC obliga a las partes de los acuerdos de libre comercio a liberalizar el 90% de sus flujos comerciales, compuso su oferta con una liberalización del 80% en todos los mercados ACP a cambio de una liberalización del 100% del mercado europeo. Sin embargo, los grupos de la sociedad civil demostraron que tal justificación era legalmente defectuosa. Por lo tanto, la oferta de liberalización arancelaria de África Occidental fue del 60% con respecto a la UE y esta propuesta fue, según Trommer, “el resultado directo de las aportaciones de las ONG” (Trommer, 2011:122).

Además de su conexión con los países ACP, las ONGs y la Comisión Europea interactuaron a través de canales institucionalizados. De hecho, solicitaron reuniones de consulta trimestrales con la DG Comercio que se llevaron a cabo como parte del Diálogo de la Sociedad Civil de la CE²⁰, y así las ONG tuvieron acceso directo a los responsables de la toma de decisiones de la CE

²⁰ En marzo de 2003 tuvo lugar una primera reunión de este tipo y en 2005 tres reuniones del Diálogo de la sociedad civil se dedicaron por completo a los AAE (Dür y De Bièvre, 2007:91).

(Lorenz, 2011:12). Sin embargo, estos encuentros no fueron juzgados positivamente por ninguno de los actores involucrados. De un lado, los funcionarios de la Comisión, si bien nunca negaron el acceso, se quejaron de que la actitud de las ONGs era poco constructiva porque cualquier actividad que promovieran, ellas la consideraban defectuosa y mal intencionada y no se corrían de esa posición. En consecuencia, la propensión a escuchar realmente sus preocupaciones y de que el Diálogo como foro institucionalizado funcionara como tal fue escasa (Elgstrom, 2008:8). Del lado de la sociedad civil, se criticaba el formato y la organización de los encuentros. Como los participantes podían presentar declaraciones solo si se registraban previamente, no existía una retroalimentación entre las posturas de las partes. Por eso, en noviembre de 2004 una serie de ONGs se dirigió al Comisario de Comercio reprochando el carácter meramente “informativo” de las reuniones (Dür y De Bièvre, 2007:86).

En definitiva, estas “idas y vueltas” entre ambos actores refuerza la idea de que si bien la participación de la sociedad civil en la mesa de negociación no sucedió, con su accionar la sociedad civil logró afectar el proceso de negociación a través de dos principales mecanismos. En primer lugar, configurando una atmósfera propicia para el debate público de los AAE. En segundo lugar, brindando información útil para la posición negociadora de los países ACP. Utilizando términos de Del Felice (2012), podría decirse que fue mediante el peso acumulativo de diversas, continuas y pequeñas intervenciones a nivel discursivo por parte de la sociedad civil que la misma conquistó a los negociadores ACP y moldeó el clima y el estado de ánimo en el que se desarrolló el proceso de negociación. Los negociadores europeos, como se verá a continuación, se sintieron obligados a responder a las críticas y a mejorar su comunicación respecto a los potenciales beneficios que traería la consecución de los AAE (Kasiryé, 2012:2; Del Felice, 2012:159).

La reacción de la Comisión Europea ante la campaña: una postura poco conciliadora hasta que el deadline lo permitiera.

El contexto en el que la UE comenzó el Siglo XXI estuvo marcado por la crisis política que había provocado la dimisión de la Comisión Europea en 1999. En el primer trimestre de 2005, el rechazo al Tratado Constitucional por parte de Francia y Países Bajos no hizo más que confirmar que esa situación de crisis política no se había resuelto. De hecho, la propia UE reconoció en su momento que estaba “distante de sus ciudadanos” y “ante una crisis de legitimidad” (palabras del vicepresidente de la CE citado en Fazi y Smith, 2006:9). Por tal motivo, la interacción desarrollada durante los primeros años de la campaña Stop EPAs entre la CE y las ONGs no se comprende sin tener presente este trasfondo.

En lo que concierne al Diálogo de la Sociedad Civil de la Dirección de Comercio establecido en 1998, en un estudio realizado por Fazi y Smith y encargado por la CE, ellos citan entrevistas con diversas ONGs que criticaban que se trataba de un “proceso completamente controlado por

la Comisión, no es realmente un diálogo, no se trata de escuchar o comprender” (2006:69). Además, sostienen que lo que motivaba a la CE en el Diálogo era la gestión de las críticas de las ONGs, lo que equivalía a “cooptar a un enemigo para controlar sus amenazas” (Fazi y Smith, 2006:69). Esta situación con la llegada del Comisario de Comercio Mandelson no mejoró y muchas ONGs consideraban que el Diálogo Comercial se había vuelto obsoleto. Los mencionados autores afirman allí que “con el Comisario Mandelson, la calidad de las reuniones parece haberse deteriorado, y el debate no va mucho más allá de la reafirmación de las posiciones disponibles en el sitio web de la DG Comercio” (Fazi y Smith, 2006:69).

Luego de haber contextualizado, comenzaremos a hablar de la interacción de la CE con la sociedad civil europea en el marco de la negociación de los AAE. La campaña Stop EPAs tomó por sorpresa a la CE y “la mayoría de los funcionarios revelaron que no esperaban la campaña y la cantidad de críticas” (Del Felice, 2012:156). No obstante, la CE no hizo oídos sordos. Como se ha visto en la sección anterior, la CE no se negó a realizar encuentros ad hoc para tratar exclusivamente los AAE en el marco institucional del Diálogo de la Sociedad Civil. Aparte de estos encuentros formales, la CE y los miembros de la campaña tuvieron otros contactos que no se canalizaron institucionalmente y fueron en formato de cartas abiertas y comunicados de prensa cuya lógica daba a entender que si bien la CE siempre consideró como negociadores principales a los países ACP, no negaba la presencia de un interlocutor más que tenía preocupaciones y demandaba respuestas, y frente al cual no se podía ser indiferente.

El 27 septiembre de 2005 la coalición internacional en la carta “Mr Mandelson, stop EPAs today!”, estableció ese día como el día internacional de la campaña Stop EPAs. En respuesta, la Comisión Europea mediante un comunicado de prensa a informaba que el 28 de septiembre el comisario Mandelson viajaría a Santa Lucía en el Caribe para iniciar la tercera fase de las negociaciones de AAE con esa región, y que allí ofrecería a los periodistas una reunión informativa técnica extraoficial sobre las negociaciones de los AAE para todos aquellos interesados (Comisión Europea, 2005a). Un mes más tarde en el documento oficial titulado “Los aspectos comerciales y de desarrollo de las negociaciones de los AAE”, la CE reconoció que “los actores no estatales (NSA, por sus siglas en inglés) también se han interesado activamente en los AAE. La CE mantiene un diálogo intenso con todas las agrupaciones de NSA en todos los niveles, políticos y técnicos” (Comisión Europea, 2005b:32).

A pesar de este reconocimiento, en el mismo documento se establece que “los AAE deben ser completos y abordar todas las normas y cuestiones que preocupan a los inversores y comerciantes privados (...) Como resultado, cuestiones como la política de competencia y las reglas de inversión no son un lujo, sino factores fundamentales” (Comisión Europea, 2005b:31). Es decir, la posición de la UE no se movía a pesar de las demandas de las ONGs de incorporar la perspectiva

del desarrollo. Además, durante este período la posición intransigente de Mandelson estuvo acompañada por un discurso poco conciliador hacia los ONGs:

“Las ONG, como organizaciones de campaña, siempre necesitan temas para movilizar a la opinión pública, y los AAE ocupan un lugar destacado en la lista... Pero quiero ofrecer una advertencia a las ONG y a quienes las apoyan. (...) Tengan cuidado de que su celo de campaña contra los AAE no los lleve a oponerse a la innovación, a frustrar el cambio y a socavar los argumentos a favor de la reforma en los países en desarrollo porque, en este caso, no estarán ayudando a estos países...” (Mandelson, 2005).

Esta postura crítica y dura se hizo expresa nuevamente en octubre de 2007 a dos meses del deadline establecido por la CE. En la carta escrita por Mandelson y Michel (comisario de desarrollo) titulada “This is not a poker game”, los comisarios dijeron:

“Pedir que se pongan fin a las negociaciones de los AAE cuando no hay una alternativa creíble es jugar al póquer con el sustento de aquellos a quienes estamos tratando de ayudar. Por supuesto, debería haber un debate sobre los AAE. Pero aquellos que sugieren que son un peligro para el desarrollo no solo están equivocados. También socavan a aquellos en África y otros países ACP que buscan trabajar de manera constructiva” (Mandelson y Michel, 2007).

Si bien a en abril de 2007, tras afrontar fuertes críticas por parte de la campaña, la CE anunció que proporcionaría fondos bilaterales complementarios en el marco de la llamada iniciativa de Ayuda para el Comercio para apoyar la creación de capacidad e infraestructura relacionada con el comercio, hasta noviembre de 2007 la CE se negó a discutir cualquier plan B a los AAE (Hurt et al., 2013: 80).

En el comunicado “Economic Partnership Agreements: Tackling the Myths” Mandelson afirmó que los AAE también significaban “ayuda al desarrollo de la UE para construir la infraestructura necesaria para comerciar” y se comprometió a ayudar a “compensar las pérdidas de ingresos a corto plazo derivadas de los recortes arancelarios. Con el apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo de 23 000 millones de euros y los compromisos de la UE para aumentar la Ayuda para el Comercio, los AAE no fracasarán por falta de apoyo financiero” (Mandelson, 2007). Es decir, la CE mantenía su objetivo final en la conclusión de acuerdos comerciales integrales pero, a raíz de los pedidos de la coalición transnacional detrás de la campaña que se consolidaba cada vez más y tenía mayor permeabilidad en los gobiernos de los países ACP, la CE hizo una oferta de dinero extra que en ninguno de los años anteriores había estado dispuesta a realizar. En esta dirección, también la CE concedió que las cuestiones de desarrollo se incluyesen en los acuerdos finales. Y, de hecho, a finales de 2007, todas los AAE (excepto el negociado con la Comunidad Africana Oriental) contenían disposiciones completas, aunque no vinculantes, para la cooperación al desarrollo (Hurt et al., 2013:74; Elgström, 2008:7). Esto no es menor dado que, como se comentó al inicio del capítulo, la CE había encargado a la DG de Comercio llevar adelante el pilar de asociación económica del acuerdo de Cotonú, mientras que el pilar de la cooperación al

desarrollo sería tratado por la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo a través del Fondo Europeo de Desarrollo.

Como se vio previamente en este capítulo, en el comunicado del 23 de octubre del 2007 la CE anunció que con aquellas regiones con las que para diciembre de ese año no se hubiera concluido un AAE, se buscarían acuerdos que incluyan regímenes de acceso a los mercados compatibles con las normas de la OMC y que estos acuerdos provisionales servirían de “trampolín hacia la conclusión de un AAE regional completo”²¹ (Comisión Europea, 2007b:3). Sin embargo, la continuación de esta tarea fue realizada por la nueva Comisaria de Comercio, Catherine Ashton, quien se diferenció de su predecesor que veía la liberalización comercial como un fin en sí mismo, mientras que ella “vio el desarrollo como el fin y el comercio, no la liberalización del comercio, como un medio para lograrlo” (Trommer, 2011: 121). En un discurso dado al Parlamento Europeo Ashton declaró:

“mi visión para la negociación de AAE completos es una en la que cada negociación refleje y respete la especificidad regional de las partes de ese Acuerdo: un proceso flexible. Eso significa tanto mirar el contenido, porque el AAE tiene que trabajar para sus signatarios, como también el ritmo de las negociaciones. Pero también significa que los AAE deben ser dinámicos, no estáticos, capaces de reaccionar a eventos futuros y de dar cuenta de los diferentes intereses y necesidades regionales (...) Y si bien debemos ser ambiciosos, tampoco debe haber un diálogo impuesto, por lo que temas como la contratación pública ya se han eliminado de algunas negociaciones. (...) Y puedo garantizar que no habrá apertura de los servicios públicos, ni presión para la privatización. El derecho explícito de los países ACP a regular sus propios mercados será reconocido” (Ashton, 2009:3).

Esta cita dilucida que la nueva Comisaria respondió a la mayoría de las preocupaciones de la sociedad civil que se mencionaron a lo largo de este apartado. Indudablemente, luego de haberse sobrepasado la fecha límite de las negociaciones y tras una intensa campaña, la UE “rearticuló su discurso: el comercio ayudará al desarrollo si los temas sensibles necesarios se discuten con menor presión y la mayor flexibilidad posible” (Del Felice, 2012: 157). Asimismo, la inevitabilidad de la apertura comercial de los países ACP difundida con anterioridad por la CE contrasta con el derecho de los países ACP a regular sus propios mercados.

Como vimos, luego del 2007 la CE hizo esfuerzos para atemperar la imagen perniciosa que la sociedad civil a través de su activa y contundente campaña había logrado erigir. Tal como afirma Del Felice “la campaña logró generar dudas y requirió nuevos esfuerzos por parte de la UE para

²¹ Esta oferta tuvo una doble interpretación. Algunos consideraron esto como la UE mostrando su verdadero rostro después de años de retórica vacía, mientras que otros interpretaron este enfoque provisional simplemente como un ejercicio para salvar las apariencias que le permite a la UE ganar tiempo para negociar AAE sin presiones de la OMC (Stevens et al., 2008: 79).

rearticular su estrategia de comunicación”²² (Del Felice, 2012: 157). En su trabajo menciona que la mayoría de los comisarios entrevistados reconocieron a la campaña como influyente porque mantuvieron en estado de alerta reconociendo que las negociaciones no se llevaban adelante en un vacío social/asilamiento (Del Felice, 2012: 160).

Mientras que durante la mayor parte del año 2007 la CE permaneció reacia a las demandas de la campaña, otra institución del bloque, el Parlamento Europeo (PE en adelante) tuvo una postura totalmente diferente y de hecho, replicó las voces de la sociedad civil. Es más, las negociaciones del AAE se debatieron cada vez más en el PE y la Comisión de Desarrollo del PE se afirmó cada vez más en las negociaciones (Plank et al., 2021:167). Ya en 2006 la susodicha Comisión en una resolución del PE sobre los impactos sobre el desarrollo de los AEE señalaba

“la falta de un resultado concreto favorable al desarrollo (...) como lo demuestra la creciente preocupación e insatisfacción de los países AGP” e instaba a la CE a “actuar de conformidad con el objetivo de Cotonú de erradicación de la pobreza y a apoyar el desarrollo social y económico (...) y a aceptar la necesidad de una mayor flexibilidad - en términos del calendario de negociaciones” (Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo, 2006).

Y en diciembre de 2007, en la resolución del PE se enfatizaba que “solo se puede alcanzar un acuerdo a largo plazo si todas las partes interesadas se sienten comprometidas con él” y se demandaba que “los acuerdos provisionales deben incluir disposiciones específicas para las ayudas al comercio relacionadas con los AAE, además de la financiación del FED” (Parlamento Europeo, 2007).²³

Algunas reflexiones finales.

En suma, la sociedad civil europea tuvo acceso institucionalizado a la CE mediante el Diálogo de la Sociedad Civil. No obstante, sus logros se alcanzaron mejor en la participación por fuera, mediante la movilización y la protesta, configurando los términos del debate público y utilizando canales extra europeos. Previo al año 2007, pudieron establecer agenda mediante la instauración de la perspectiva del desarrollo en los AAE, sensibilizando a los gobiernos ACP y logrando que estos se hagan eco de sus demandas. Esto les permitió obtener una mayor presencia en la UE y ser considerada por la CE como un interlocutor válido, como se vio en los párrafos precedentes.

²² Por eso desde la CE se produjeron varios documentos informativos como la ya mencionada “Carta abierta a los activistas de septiembre de 2007 de los comisarios Michel y Mandelson”; “Seis conceptos erróneos comunes sobre los acuerdos de asociación económica” y “La pesca de la verdad: ¿Europa realmente está destruyendo las industrias pesqueras africanas?” (Del Felice, 2012:160)

²³ Cabe aclarar que la mayor participación del PE se inscribe en la firma del Tratado de Lisboa donde a dicha institución le es otorgada mayor participación en la política comercial común porque su consentimiento por mayoría simple es necesario para todos los acuerdos de comercio e inversión negociados por la CE (Woolcock, 2011:7).

Siguiendo a Del Felice (2012), si solo se analiza el impacto de la campaña Stop EPAs mirando los efectos sobre los resultados de las negociaciones resulta complejo adjudicar un logro puntual a los activistas. Sin embargo, teniendo en cuenta no solo una variable, sino los pequeños cambios en el discurso (a veces imperceptibles) a lo largo de todo el proceso es posible concluir que la campaña Stop EPAs tuvo un impacto indirecto en el proceso negociador configurando la opinión pública sobre los AAE.

En este sentido, los integrantes de la campaña Stop EPAs operaron, en términos de Zürn, como verdaderos “agentes de politización” transportando la negociación de los AAE a la esfera pública, y de este modo, politizando el tema. Los AAE pasaron a ser el centro del debate público de la política comercial común, generando aumento de la conciencia, movilización social e impugnación. Estos tres indicadores teóricos de Zürn se vieron reflejados a lo largo del desarrollo de todo este capítulo. Respecto al primero, este se vio reflejado particularmente en la preocupación de la sociedad civil por la celeridad con la que se llevaban a cabo las negociaciones y por el contenido de los futuros acuerdos. En lo que refiere a la movilización social, vimos como la misma inició en el 2004 y fue in crescendo a medida que el deadline impuesto por la CE se acercaba. Por último, respecto a la impugnación cabe decir que la campaña Stop EPAs logró polarizar el debate en dos sentidos. Primero, creando dos actores opuestos entre sí: la CE por un lado, y la sociedad civil por el otro. Segundo, proponiendo un modo de concebir el libre comercio diferente al de la CE, desde una mirada con el desarrollo en el centro.

Esta politización repercutió indudablemente en las instituciones europeas. Por un lado, provocó un mayor escrutinio del PE y, por otro lado, generó cierta incomodidad en la CE que tuvo que salir a dar las explicaciones que se les demandaba. Sin embargo, pese a los cambios en el discurso de la CE no se realizaron ajustes institucionales en el Diálogo de la Sociedad Civil, aun cuando la sociedad civil europea tuvo fuertes críticas como se analizó en la sección tres. Así, en este capítulo se observó la crisis de expectativas que menciona Hocking, es decir, frente a la insatisfacción por el funcionamiento del espacio formal de consulta, la sociedad civil europea optó por canales alternativos para hacer oír su punto de vista y poder influir en las negociaciones, un ejemplo de esto es la conexión con los gobiernos y ONGs de los países ACP.

CAPÍTULO 3: Campaña “Stop TTIP-CETA” (2013-2016)

En este tercer capítulo se realizará el análisis del tercer y último evento, la campaña “Stop TTIP-CETA”, que en nuestra investigación constituye un punto de inflexión ya que los niveles de politización alcanzados por parte de la sociedad civil europea fueron excepcionales. Respetando el orden de la disposición de la información presentada en los capítulos precedentes, en primer lugar se describirán los Acuerdos TTIP y CETA, y se identificarán los temas abarcados por los mismos que despertaron rechazo e impugnación por parte de la sociedad civil. A continuación, se considerará el modo en el que la oposición de la sociedad civil se manifestó, y si la misma logró formar parte del proceso de negociación de los respectivos acuerdos. Por último, se estudiará la respuesta que la Comisión Europea tuvo ante tal suceso.

El abordaje conjunto de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión y el Acuerdo Económico y Comercial Global (TTIP y CETA respectivamente, por sus siglas en inglés) obedece a que los dos casos corresponden al mismo período temporal, fueron el blanco de una misma campaña orquestada por la sociedad civil europea, y la respuesta de la Comisión Europea fue la misma respecto a ambos tratados internacionales.

Los acuerdos que vienen a “llenar el vacío entre las reglas del siglo XX y el comercio del siglo XXI.”

El Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA en adelante) firmado entre la UE y Canadá en octubre de 2016²⁴ es el tratado bilateral más completo y de mayor alcance que la Comisión Europea ha negociado con un país no perteneciente al bloque y es el más holístico que cualquiera de los acuerdos vigentes (Comisión Europea, 2015:32; Hübner et al., 2017:844). Es importante mencionar que a partir de estas negociaciones la Comisión actuó sobre la base de sus competencias exclusivas recientemente adquiridas sobre el comercio de bienes y servicios, los aspectos comerciales de la propiedad intelectual y la inversión extranjera directa en el Tratado de Lisboa de 2007, que entró en vigor dos años después (Hübner et al., 2017:848).

Las negociaciones entre las partes comenzaron en 2009 y en el mandato de negociación del Consejo de la UE una de las primeras directrices afirmaba que “el Acuerdo establecerá la liberalización progresiva y recíproca del comercio de bienes y servicios, así como normas sobre

²⁴ Desde el 2017 este acuerdo se aplica provisionalmente dado su carácter mixto. Luego de que todos los Estados miembros de la UE notifiquen al Consejo que han concluido sus procedimientos internos de ratificación, el CETA podrá entrar plenamente en vigor el CETA. Las principales excepciones a la aplicación provisional: la protección de las inversiones, el acceso al mercado de inversiones de cartera, el Sistema de Tribunales de Inversiones, un artículo sobre grabación con videocámaras de mano (Comisión Europea, s.f).

cuestiones relacionadas con el comercio, con un alto nivel de ambición que supere los compromisos existentes en la OMC” (Consejo de la UE, 2009:4). Estas líneas son importantes por dos motivos.

En primer lugar, dan cuenta de que la negociación de este acuerdo siguió los postulados de la Estrategia de Europa Global lanzada por la CE en 2006, cuyo basamento era la utilización de los tratados de libre comercio (TLC) como plataformas para tratar temas que “no están listos para el debate multilateral” (Comisión Europea, 2006:9) como la inversión, la contratación pública, la competencia, otras cuestiones reglamentarias y el cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual; y así “preparar el terreno para el siguiente nivel de liberalización multilateral” (Comisión Europea, 2006:9). Este documento asevera que los TLC “deben poseer un alcance general, prever la liberalización de básicamente todo el comercio e ir más allá de las disciplinas de la OMC” (Comisión Europea, 2006:9).

En segundo lugar, tras ser el primer TLC en incorporar los principios esbozados en dicha estrategia, el CETA comenzó a ser denominado por la CE no solo como el “acuerdo más completo” sino como el “acuerdo pionero” (Comisión Europea, 2015a:32) que cumplía el requisito de exceder las normas consagradas en la OMC. Así, el formato y el contenido del CETA comenzó a ser el *template* de los acuerdos posteriores. Cuando la CE se propuso replicarlo con su otro socio trasatlántico, Estados Unidos, afirmó que el acuerdo debía prever “un paquete de acceso a los mercados ambicioso y equilibrado, que sea comparable al del TLC entre la UE y Canadá” (Comisión Europea, 2015a:32).

Así, el 17 de junio de 2013 en la Cumbre del G8 los entonces presidentes de la CE y del Consejo Europeo, José Manuel Barroso y Herman Van Rompuy respectivamente, anunciaron junto al presidente estadounidense Barack Obama, el lanzamiento oficial de las negociaciones de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP en adelante) que tendrían lugar por primera vez en julio, en conformidad con las recomendaciones del Grupo de Trabajo de Alto Nivel UE-EE. UU. sobre Empleo y Crecimiento, que desde finales de 2011 se encargaba de estudiar el futuro de la relación (Comisión Europea, 2013a:1).

Si bien el proceso de negociación del TTIP no resultaría exitoso como lo fue con Canadá, dado que desde noviembre de 2016, tras la victoria de Donald Trump, las negociaciones se pusieron en pausa indefinidamente²⁵, al inicio el optimismo respecto al logro del acuerdo era alto. En 2014 el nuevo Presidente de la CE, Jean Claude Jucker, lo incluyó dentro de sus diez políticas prioritarias

²⁵ Al respecto, la Comisaria de Comercio Cecilia Malmström en su momento había declarado que “el TTIP probablemente estará en el congelador durante bastante tiempo” (Euractiv, 2016).

a cumplir durante su mandato (Parlamento Europeo, 2019:22). Además, en un comunicado conjunto las partes alegaron:

“A través de esta negociación, Estados Unidos y la Unión Europea tendrán la oportunidad no solo de expandir el comercio y la inversión a través del Atlántico, sino también de contribuir al desarrollo de reglas globales que puedan fortalecer el sistema de comercio multilateral” (Comisión Europea, 2013b).

Ese entusiasmo inicial se correspondía por lo que representan ambos actores en el sistema internacional. Las negociaciones del TTIP constituyeron la primera vez que dos poderes económicos con características semejantes se sentaron a negociar bilateralmente (Buonanno, 2017:804). De haberse concretado, el TTIP no habría tenido precedentes en términos de su dimensión, hubiera creado “una zona de libre comercio que representaría casi el 50 por ciento de la producción económica mundial, con solo el 11,8 por ciento de la población mundial” (Felbermayr y Larch, 2013:51). Además, otro dato que diferencia a este acuerdo del resto de los TLC negociados por la UE es que el TTIP era “el único BATNA²⁶ frente a un acuerdo multilateral” (Eliasson y García-Duran, 2016:5), porque ofrecía a los socios involucrados la posibilidad de seguir estableciendo estándares globales sin la necesidad de llegar a un acuerdo con otros actores comerciales clave en la OMC (Eliasson y García-Duran, 2016:5). En este sentido, mediante esta negociación la UE y los EE.UU. emprendieron la gran tarea de intentar “llenar el vacío entre el comercio del siglo XXI y las reglas comerciales del siglo XX” (Baldwin, 2011:1).

Una vez presentados los tratados, es hora de analizar su interior. Como se mencionó en las primeras líneas, el CETA fue el acuerdo de mayor alcance y su formato fue replicado en las negociaciones del TTIP. Por eso, los mandatos de negociación de ambos son similares y se distinguen dos secciones: la primera refiere a la naturaleza, los principios y objetivos de cada uno de los acuerdos en cuestión; la segunda cuenta con las disposiciones generales que la CE tiene que negociar respecto a acceso a mercado, temas regulatorios y barreras no arancelarias, y reglas.

El texto final del CETA es de mil setenta y nueve páginas y cuenta con treinta capítulos distribuidos en las primeras ciento noventa y cinco páginas. El resto del tratado contiene los anexos a los que se les atribuye la misma personalidad jurídica vinculante que el texto central del convenio. En el primer capítulo figuran las disposiciones generales y, a partir del siguiente capítulo, comienza la estructura de las tres áreas antes mencionadas (acceso a mercado, temas regulatorios y barreras no arancelarias, y reglas).

²⁶ Mejor Alternativa a un Acuerdo Negociado (BATNA por sus siglas en inglés).

La liberación comercial prevista en el acuerdo es significativa dado que desde el primer día de vigencia del acuerdo se eliminaron el 98% de los aranceles aduaneros (Comisión Europea, 2017a:1) y que a lo largo de los primeros siete años se suprimirán la totalidad de los aranceles. Sin embargo, la abolición de los aranceles no es lo que hace del CETA un tratado importante, ya que la relación comercial UE-Canadá disfrutaba de aranceles bajos antes del CETA. De todo el vasto contenido del acuerdo resalta la inclusión de tres temas: la contratación pública, la inversión y la cooperación regulatoria. Son estos últimos la razón por la que la CE califica como pionero al acuerdo.

Respecto a la contratación pública, cuando Malmström, la Comisaria de Comercio, se dirigió al Parlamento Europeo el 9 de diciembre de 2015, afirmó que este capítulo era un “gran logro” porque “el mercado canadiense de contratos gubernamentales ha sido históricamente menos abierto que el de Europa. Este acuerdo corrige este desequilibrio” (Malmström, 2015:2). Además destacó el hecho de que “Canadá abre la contratación más en el CETA que en el Acuerdo de Contratación Pública de la OMC, el TLCAN y la Asociación Transpacífica” (Malmström 2015, 2). Según Hübner et.al, el énfasis puesto por la CE en obtener acceso al servicio provincial y la contratación en Canadá “es una prueba para que la contratación pública se incorpore a nivel mundial, en otros acuerdos bilaterales o multilaterales que la UE está negociando” (2017: 847).

En lo que refiere al capítulo de inversión, la versión final del mismo contiene disposiciones sobre solución de diferencias en materia de inversiones entre inversores y Estados que representan un nuevo enfoque en el tema y que distinguen al CETA de otros acuerdos comerciales bilaterales existentes. Al respecto, el Primer Vicepresidente de la CE, Frans Timmermans dijo:

“Con nuestras propuestas para un nuevo Sistema de Tribunales de Inversiones, estamos abriendo nuevos caminos. El nuevo Sistema de Tribunales de Inversiones estará compuesto por jueces totalmente calificados, los procedimientos serán transparentes y los casos se decidirán sobre la base de reglas claras. Además, la Corte estará sujeta a revisión por un nuevo Tribunal de Apelaciones. Con este nuevo sistema, protegemos el derecho de los gobiernos a regular y nos aseguramos de que las disputas sobre inversiones se resuelvan en total conformidad con el estado de derecho” (Comisión Europea, 2015b:1).

El tercer elemento que hace del CETA un acuerdo integral y pionero es la cooperación regulatoria. Debido al foco del acuerdo en las medidas “detrás de la frontera”, el tratado busca compatibilizar las normativas de los socios en una amplia gama de temas. El capítulo 21 rubricado “Cooperación en materia de reglamentación” establece que:

“El presente capítulo se aplica a la elaboración, la revisión y los aspectos metodológicos de las medidas en materia de reglamentación de las autoridades reguladoras de las Partes que se contemplan, entre otros, en el Acuerdo OTC, el Acuerdo MSF, el GATT de 1994, el AGCS y los capítulos cuatro (Obstáculos técnicos al comercio), cinco (Medidas sanitarias y fitosanitarias), nueve (Comercio transfronterizo de servicios), veintidós (Comercio y desarrollo sostenible), veintitrés (Comercio y trabajo) y veinticuatro (Comercio y medio ambiente)” (CETA, art. 21.1).

Asimismo, en dicho capítulo se establece la constitución de un “Foro de Cooperación en materia de Reglamentación” con el fin de facilitar y promover la cooperación regulatoria:

El FCR será copresidido por un alto representante del Gobierno de Canadá, a nivel de viceministro, equivalente o designado, y un representante de alto rango de la Comisión Europea, a nivel de Director General, equivalente o designado, y estará compuesto por funcionarios competentes de cada una de las Partes. Las Partes podrán, de común acuerdo, invitar a otras partes interesadas a participar en las reuniones del FCR (CETA, art. 21.6).

El discurso de la Comisaria de Comercio recuperado en los párrafos previos termina con la siguiente frase: “la C en CETA significa integral²⁷. Eso es lo que es este acuerdo” (Malmström, 2015:5). Estos tres componentes reflejan eso. Además, ellos han sido el gran impulsor de la CE para perseguir el CETA con un socio comercial aparentemente no prioritario²⁸ y por tal motivo hicieron que el CETA no sea un acuerdo más, sino que sea considerado el estándar de los subsiguientes TLC y el nivel de integración que preverán (Hübner et al., 2017: 848). En este sentido, las negociaciones del TTIP se pueden pensar como un intento de la CE por transpolar el CETA a su otro socio trasatlántico. De hecho, el acuerdo final del TTIP estaba diseñado para incluir veinticuatro capítulos, divididos en las tres secciones ya mencionadas: acceso al mercado, cooperación regulatoria y reglas. La primera se centra en lograr el objetivo de obtener un acceso más fácil al mercado estadounidense, en particular en el comercio de bienes, servicios (incluidos los servicios financieros) y contratación pública. La segunda sección tiene como objetivo reducir la burocracia y los costos e incluye coherencia normativa, obstáculos técnicos al comercio (OTC), seguridad alimentaria y salud animal y vegetal, productos químicos, cosméticos, ingeniería, dispositivos médicos, pesticidas, tecnologías de la información y la comunicación, productos farmacéuticos, textiles y vehículos. La última sección sobre reglas conduce a la adopción de nuevas reglas para hacer más fácil y más justo exportar, importar e invertir. Contendrá normas sobre comercio y desarrollo sostenible, incluidos derechos laborales, energía y materias primas, aduanas y facilitación del comercio, pymes, protección de inversiones y solución de controversias entre inversores y Estados (ISDS), competencia, propiedad intelectual e indicaciones geográficas, y Solución de controversias entre gobiernos (Comisión Europea, 2015c:8).

Tanto el CETA como el TTIP encarnan un nuevo tipo de TLC que implica un salto cualitativo por la extensión geográfica de los socios involucrados, el peso de las economías y los asuntos involucrados (Micciarelli, 2017:250). Particularmente el TTIP, desde la apertura de las negociaciones, se convirtió en el acuerdo más controvertido, tal es así que conforme el proceso

²⁷ *Comprehensive* en inglés.

²⁸ Según los datos de la UE, en el 2016 Canadá era el décimo socio comercial más importante de la UE y representaba el 2% del comercio total de la UE (Comisión Europea, 2017:1). En el 2020 Canadá pasó al tercer lugar (Comisión Europea, s.f.)

de negociación avanzaba, la aprobación social del TTIP fue disminuyendo (Nordheim et al., 2018: 549). La presión de los grupos de la sociedad civil simbolizada en la campaña Stop TTIP, luego comenzó a incluir al CETA, ampliando su nombre a Stop TTIP-CETA y afectando también la negociación de este acuerdo que se encontraba en la fase final. En los siguientes apartados se analizará el desarrollo de este proceso, teniendo en cuenta el comportamiento de la sociedad civil europea y las instituciones europeas.

La impugnación de la sociedad civil europea al CETA y al TTIP: negociaciones opacas que amenazan los estándares democráticos y regulatorios de Europa.

La campaña europea Stop TTIP-CETA impugnó la manera en la que los procesos de negociación de los respectivos TLC se desarrollaban y lo que se discutía en las mesas de negociación. En esta línea, Conrad y Oleart para analizar la oposición al TTIP utilizan el concepto de “marco de referencia” identificando la presencia de dos tipos: el primero refiere al proceso de negociación como tal, y la segunda categoría alude al contenido y a las consecuencias percibidas del acuerdo propuesto, que ellos denominan “marcos de amenaza” (2020:534).

La transparencia en torno al proceso fue la cuestión fundamental sobre la que los activistas levantaron su voz. Desde el inicio de las negociaciones del TTIP, alegaron la falta de la misma y demandaron a la Comisión Europea acceso a las negociaciones y a la documentación pertinente. La carta del 19 de mayo de 2014 dirigida al Comisario de Comercio, Karel De Gucht, comenzaba:

“Las organizaciones abajo firmantes escriben para expresar su profunda preocupación por la falta de transparencia en torno a las conversaciones comerciales en curso sobre una Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP). Le pedimos que abra el proceso de negociación al público, dando a conocer el mandato de negociación, los documentos presentados por la UE y los textos de negociación.” (BEUC, 2014:1)

A este pedido, el documento de posición de la organización Access titulado “TTIP 10 things you should know about the EU-US Trade Agreement” agregaba una mayor participación de la sociedad civil a partir del permiso para que la misma pueda comentar los documentos oficiales, y pueda ser parte en las negociaciones y diálogos sectoriales, así como también en las consultas sobre las ofertas de negociación en juego (Massé, 2015:15). Asimismo, se afirma que las negociaciones del CETA fueron llevadas adelante con total secretismo por eso, el pedido de mayor transparencia se hizo extensivo a todas las negociaciones que la UE tenía abiertas en ese momento (Massé, 2015:2).

En esa línea, desde el sitio web oficial “TTIP free zones Europe” se asevera además el hecho de que ambos tratados se estaban negociando de manera poco transparente no solo implicaba secretismo y opacidad alrededor de las negociaciones sino también que los procesos se estaban llevando adelante “sin cumplir con los estándares europeos democráticos y participativos” (www.ttip-free-zones.eu, s.f).

En definitiva, los reclamos en torno a la transparencia de las negociaciones incluían no solo acceso a la información, sino participación directa en cada uno de los procesos de negociación pues así la sociedad civil entendía que se generaría un “debate público abierto y crítico” sobre lo negociado, se garantizarían los procedimientos democráticos, y se permitiría el escrutinio y la evaluación de los textos de negociación para asegurar que las políticas sean de interés general (Joint statement of European Civil Society groups working against the TTIP threat, 2014:1).

Como se dijo en la sección primera de este capítulo, tanto el contenido del CETA como del TTIP hacen que los mismos sean considerados acuerdos integrales y controversiales. Desde la sociedad civil, no obstante, se eligieron cuestiones específicas sobre las que hacer foco a fin de atraer la atención del público y generar mayor sensibilidad en la población. Así, los activistas eligieron centrarse en los beneficios económicos cuestionables que la firma de ambos tratados brindaría, aspectos relacionados a la cooperación, y, por último, el sistema de solución de controversias inversor-Estado. Tal como afirma Eliasson, estos tres elementos fueron seleccionados no porque representaban cuestiones en la que los grupos de la sociedad civil tendrían más posibilidades de influir en las propuestas de negociación, sino más bien porque ayudaban a aumentar la relevancia política del TTIP y CETA en general (2019:378).

Desde el inicio del proceso de negociación del TTIP, los grupos de la sociedad civil manifestaron su preocupación respecto al discurso de la Comisión Europea sobre los grandes beneficios económicos. El 5 de mayo de 2014 la organización Friends of Earth Europe junto a la Organización Europea de Consumidores (BEUC) enviaron una carta al Comisario de Comercio De Gucht para poner en discusión los resultados de la evaluación de impacto económico encargada por la CE al Centro de Investigación de Políticas Económicas (CEPR) porque se consideraba que la información proveniente de ese documento no estaba siendo comunicada de manera clara e precisa por parte de la CE. Se decía que la CE “exageraba los efectos del TTIP”; que no proporcionaba información sobre el horizonte temporal a partir del cual los ciudadanos europeos podrían percibir los beneficios económicos anunciados; que las cifras sobre el potencial de creación de empleo eran infundadas²⁹; y que en general la CE utilizaba un “lenguaje confuso y difícil de entender” (Friends of Earth Europe y BEUC, 2014:2). Por todos estos motivos, en la carta haciendo alusión al espíritu del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, demandaban que la Comisión garantice “una mayor claridad, precisión y presentación fiel de la

²⁹ porque los datos que figuran en el estudio no coinciden con el discurso oficial. En dicho trabajo se prevé la creación de 400000 puestos de trabajo, mientras que en un discurso de octubre de 2013 el Comisario enunció que el acuerdo “probablemente se traduciría en millones de nuevos puestos de trabajo para nuestros trabajadores” (Du Gucht, 2013:1), por eso en la carta se alegaba que “no estaba claro sobre qué números se basan los números” (Friends of Earth Europe y BEUC, 2014:2)

propia evaluación de impacto (...) sobre los efectos esperados del TTIP, en materiales existentes y futuros” (Friends of Earth Europe y BEUC, 2014:3).

Además, respecto a este tópico los grupos sostenían que “la mayor parte de las ganancias que se obtengan con el TTIP se destinará a las corporaciones más grandes de la UE y los EE.UU.” (War on want-rough trade, 2016:4), y en detrimento, uno de los sectores más afectados serían las pequeñas granjas familiares dado que el TTIP promueve “un modelo industrial de alimentación y agricultura” (Compassion in World Farming, et. all., 2014:1).

El segundo elemento que fue criticado durante la campaña Stop TTIP-CETA fue la cooperación regulatoria. En febrero de 2015, un grupo de organizaciones lanzó una declaración específica sobre este tema en el que exigían que “los negociadores saquen la cooperación regulatoria de las negociaciones del TTIP” porque representaba “una amenaza para la democracia y una tentativa de poner los intereses de las grandes empresas por encima de la protección de los ciudadanos, de los trabajadores y del medio ambiente” (Declaración de las organizaciones de la sociedad civil sobre la cooperación reguladora en el TTIP, 2015:1-3).

Como el TTIP estaba diseñado para nivelar y armonizar los marcos regulatorios entre los socios, los grupos de la sociedad civil retrataban al TTIP como una amenaza porque generaría una “carrera hacia la baja” donde los estándares regulatorios vigentes en Europa sufrirían una reducción u omisión con el fin de ser compatibles con los regímenes estadounidenses (Compassion in World Farming, et. all 2014:2). La comparación entre los regímenes estadounidense y europeo llevaba a hacer foco en cuestiones específicas como la salud y la seguridad de los consumidores respecto a los alimentos, los cuales se verían vulnerados por la cooperación regulatoria prevista, ya que la UE tiene una política “de la granja a la mesa” en la que se supervisa cada parte de la cadena alimentaria y además aplica el principio de precaución que “permite la retirada del mercado de productos que pueden ser peligrosos. Por el contrario, el sistema estadounidense se centra en el producto final, que solo puede regularse o prohibirse cuando existe un consenso científico sobre su peligro o toxicidad.” (Compassion in World Farming, et. all, 2014:3).

Un ejemplo de esta diferencia de enfoque es el tratamiento que se le hacen a los pesticidas. En la UE desde hace tiempo se busca clasificar a los mismos como disruptores endocrinos y poder regularlos bajo el principio de precaución. Los grupos de la sociedad civil reclaman que las industrias de pesticidas “están presionando para minimizar la legislación sobre disruptores endocrinos, argumentando que la categorización de productos químicos como disruptores endocrinos va en contra del enfoque de evaluación de riesgos basado en la ciencia que se utiliza en los EE. UU.” (Compassion in World Farming, et. all, 2014:5).

Otro aspecto de la cooperación regulatoria que fue tomado por la campaña de la sociedad civil fue el relacionado a los organismos genéticamente modificados (GMO). Una vez más, desde la sociedad civil se argumentaba que los estándares europeos sobre el tema eran más altos, mientras que en los EE.UU. rigen “reglas obsoletas combinadas con un enfoque en gran parte voluntario sobre cómo verificar la seguridad de los productos genéticamente modificados” (Compassion in World Farming, et. all, 2014:7). Por eso, si la UE sucumbía a las presiones estadounidenses para relajar las reglas sobre importaciones de transgénicos, “los agricultores y los ciudadanos no sabrían si los alimentos o las semillas que están comprando contienen GMO, y los europeos podrían estar comiendo ingredientes GMO no autorizados que no han pasado por ningún tipo de control de seguridad” (Compassion in World Farming, et. all, 2014:7).

Un último punto a considerar respecto a la negociación sobre la cooperación regulatoria es el hecho de que se preveía la creación de un “Órgano de Cooperación Reguladora” y otras instituciones cuya función era poner en práctica la normativa e identificar “nuevas iniciativas donde los reguladores podrían trabajar en conjunto” (Factsheet on regulatory cooperation, s.f). Desde la sociedad civil se consideraba que estas estructuras constituirían “procedimientos de gobernanza antidemocráticos” y transformarían al TTIP y al CETA en “acuerdos vivos”, “desarrollados constantemente en secreto por burócratas no elegidos y grandes empresas” (Fritz, 2015:2).

En definitiva, los grupos de la sociedad civil argumentaban que en el centro del TTIP había una “agenda de desregulación” disfrazada en los conceptos de “reconocimiento mutuo”, “armonización”, y “cooperación regulatoria” (Compassion in World Farming, et. all, 2014:6). Dicha agenda, además de comprometer las regulaciones europeas existentes, consistía en “la degradación o eliminación de las reglas sociales y ambientales en ambos lados del Atlántico que las corporaciones transnacionales ven como barreras para la maximización de sus ganancias” (War on Want, 2016:1).

El tercer y último tópico impugnado por la sociedad civil fue el mecanismo de solución de disputas entre inversionistas y Estados (ISDS, por sus siglas en inglés) porque se consideraba que otorgaría a las empresas “el derecho de demandar a los estados cuando se considere que las decisiones democráticas, tomadas por instituciones públicas en el interés público, tienen impactos negativos en sus ganancias anticipadas” (Fritz, 2015:2). Esto implicaría una “amenaza para la toma de decisiones democrática” (Compassion in World Farming, et. all, 2014:5) dado que estos mecanismos “se basan en fallos de tribunales que operan fuera de los sistemas judiciales nacionales” (Fritz, 2015:2). Por este motivo, la sociedad civil exigía que cualquier disposición que contenga mecanismos de solución de controversias de este tipo sea “eliminada permanentemente de las negociaciones” (Fritz, 2015:2).

El ISDS fue el elemento más controversial del TTIP (War on Want, 2016:5). De hecho, según De Bièvre fue el caballo de batalla que se utilizó con más frecuencia e insistencia durante la campaña (2018:76). Además, el mencionado autor afirma que ayudó indirectamente a la campaña contra el CETA porque “los activistas imaginaron al ISDS en el acuerdo UE-Canadá como una puerta trasera para que las multinacionales estadounidenses demanden a la UE a través de sus filiales canadienses” (De Bièvre, 2018:76).

En suma, tanto la transparencia como los tres elementos analizados fueron efectivos pudiendo trasladar una gran parte de la opinión pública sobre el TTIP y el CETA “de la indiferencia o el apoyo difuso a la oposición abierta” (De Bièvre, 2018:76). Como se mencionó previamente, la selección del contenido de la campaña estuvo supeditada al objetivo estratégico de los activistas, a saber: la sensibilización de la opinión pública. Como las negociaciones ocurrían a puertas cerradas, según el punto de vista de la campaña Stop TTIP-CETA era necesario elegir palabras y frases para “educar y movilizar a los ciudadanos” (Eliasson y García-Duran Huet, 2018:4). Este análisis le permitió a la campaña tener presencia y establecer la agenda del debate público a costa de influir en los resultados negociados (De Bièvre, 2018:77).

La campaña Stop TTIP-CETA: una coalición de carácter transeuropeo, multinivel y multiactoral con el objetivo de convertir a Europa en una “zona libre de TTIP y CETA.”

La oposición al TTIP se configuró en la forma de una campaña bajo el nombre Stop TTIP que tenía por objetivo obstaculizar y frenar las negociaciones. Desde un primer momento, se conformó como una campaña cuyo núcleo fueron ONGs de la red de Seattle a Bruselas (S2B), y a medida que fueron pasando los meses, no solo fue ganando más adeptos sino que se convirtió en una verdadera campaña transeuropea.

Como se dijo al inicio del capítulo, la primera ronda de negociación del TTIP tuvo lugar del 8 al 12 de julio de 2013, no obstante ya en abril un grupo de ONGs de origen alemán se reunía para trabajar e intercambiar información respecto al acuerdo (Gheyle, 2020:306). En estos primeros encuentros las ONGs involucradas al ser todas miembros de la red S2B contaban con experiencia en la tarea de sensibilización pública y conocían la temática de los TLC (Gheyle, 2020:306). El 17 de junio de 2013, día del anuncio formal del inicio de las negociaciones, este grupo lanzó el primer documento de posición titulado “TTIP *Nein Danke*”³⁰ (TTIP No Gracias) en el que al final se llamaba a los interesados a manifestar su oposición:

“Pedimos a todas las personas y organizaciones interesadas que participen activamente en el debate sobre este nuevo acuerdo. Demostremos a nuestros políticos y líderes de la industria que

³⁰ Las ONGs signatarias fueron: Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), Attac Germany, BUND – Friends of the Earth Germany, Bündnis für eine gentechnikfreie, Landwirtschaft in Niedersachsen, Bremen, Hamburg, Campact, Forschungs- und Dokumentationszentrum Chile-Lateinamerika e.V. (FDCL), Forum Umwelt & Entwicklung, Gen-ethisches Netzwerk e.V., INKOTA, klima-allianz Germany, PowerShift e.V., Save our Seeds, Zukunftsstiftung Landwirtschaft.

las recetas de libre comercio y protección de los inversores que datan del siglo XX no son una solución a nuestros desafíos actuales (...) ¡Una asociación transatlántica para la urgente transformación socioecológica en el siglo XXI se ve muy diferente! En los Estados Unidos y otros países de la UE hay cada vez más oposición a este acuerdo propuesto. ¡Juntos lo detendremos!” (TTIP Nein Danke, 2013)

En octubre de ese año, más precisamente en el Congreso de Otoño de Attac Alemania desde el viernes 11 al domingo 13, los activistas decidieron que la campaña contra el TTIP sería el foco de trabajo del siguiente año (Attac, 2013). Así, durante todos estos meses este núcleo de organizaciones se encargó de realizar varios eventos de divulgación para crear conciencia y proporcionar capacitación de expertos con el fin de atraer a más público (Gheyle, 2020:306) y extender su causa hacia el resto de los países europeos (Bauer, 2016:206). Finalmente, en diciembre varias organizaciones de la sociedad civil europea, por invitación de la Red de Seattle a Bruselas, se reunieron en la capital de Bélgica para construir una coalición contra el TTIP. Ese mismo mes, la oposición al TTIP se dirigió por primera vez como coalición al Comisario de Comercio, Karel de Gucht a través de una carta abierta firmada por más de cien ONGs para “expresar su oposición a la inclusión del mecanismo de solución de controversias inversor - Estado (ISDS) en el TTIP” (Bilaterals.org, 2014).

El amplio espectro de ONGs envueltas en la oposición al TTIP reflejó el profundo contenido del acuerdo. Además, significó que grupos que normalmente no se oponen al libre comercio, hayan llegado a rechazarlo, superando la dicotomía apertura - proteccionismo (Søndeegard, 2019:8). En la declaración conjunta de mayo de 2014 “Las personas, el medio ambiente y la democracia antes que las ganancias y los derechos corporativos” más de ciento veinte organizaciones manifestaron su oposición contra la “amenaza del TTIP” y se presentaron así:

“Somos una coalición de organizaciones de la sociedad civil de toda la UE que comparten una profunda preocupación por las diversas amenazas que plantea el TTIP (...) Representamos una amplia gama de intereses públicos, incluida la protección del medio ambiente, la salud pública, la agricultura, los derechos del consumidor y la protección de las normas alimentarias y agrícolas, el bienestar animal, las normas sociales y laborales, los derechos de los trabajadores, los derechos de los migrantes, el desempleo, los problemas de la juventud y la mujer, el desarrollo, acceso público a la información y derechos digitales, servicios públicos esenciales que incluyen educación, integridad de los sistemas financieros y otros. Estamos firmemente comprometidos a desafiar las negociaciones en curso para el TTIP, a fin de garantizar un debate político transparente y democrático. Cualquier acuerdo debe servir al interés público y a nuestro futuro común” (Bilaterals.org, 2014).

La primera gran acción conjunta de la coalición fue la presentación de la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) a la Comisión Europea en julio de 2014. Por medio de ella, cerca de ciento cuarenta y ocho organizaciones de dieciocho Estados miembros de la UE, demandaron a la CE que recomiende al Consejo de Ministros de la UE derogar el mandato de negociación del TTIP y que tampoco concluya el CETA (Stop TTIP, 2014). Aunque no se haya registrado un momento

puntual en el que la campaña comience a llamarse Stop TTIP-CETA, la ICE fue el símbolo que demostró que la Alianza Stop TTIP articula también la oposición al CETA.

La Alianza Stop TTIP fue creciendo constantemente y su coordinación se realizó mediante la página web “stop-ttip.org”. En esta plataforma la coalición se presentaba como una:

“alianza de más de 500 organizaciones europeas que realizan campañas y acciones contra TTIP y CETA. Creemos que estos dos acuerdos comerciales y de inversión deben detenerse porque representan una amenaza para la democracia, el estado de derecho, el medio ambiente, la salud, los servicios públicos, así como los derechos laborales y de los consumidores” (Stop TTIP, s.f.).

Además, “stop-ttip.org” tenía una entrada particular para el CETA, en donde se afirmaba que el CETA era preocupante porque se encontraba en una etapa mucho más avanzada que el TTIP y además se consideraba tan peligroso como el TTIP:

“el acuerdo con Canadá, puede parecer pequeño e inocente en comparación con su hermano mayor TTIP, ¡pero no es menos tóxico! Afectará a todos los ciudadanos europeos de una forma u otra, ya sea a través de los alimentos consumidos o del coste de las visitas al hospital. El CETA reducirá los estándares por los que tanto se ha luchado, eliminará la democracia y socavará el estado de derecho” (Stop TTIP, s.f.).

De esta forma, la oposición al TTIP y al CETA fue una combinación de organizaciones individuales de toda Europa (nacionales y transnacionales), cuya dirección estuvo a cargo de un grupo de ONGs conocidas y profesionalizadas, como BEUC, Public Citizen, Attac y Friends of the Earth Europe (Eliasson y Garcia-Duran Huet, 2018:3). Estos grupos de campaña afiliados a la red S2B además de producir material de campaña de forma independiente, trabajaron con otros grupos bajo el paraguas de la Alianza Stop TTIP, llevando adelante diferentes iniciativas y produciendo las plantillas de las declaraciones utilizadas por los activistas a nivel local (Siles-Brügge y Strange, 2020:280). Esta plataforma fue la base a partir de la cual se apalancaron todas las ONGs y facilitó que el público y muchos responsables políticos tuvieran la impresión de que se trataba de una oposición coordinada (Eliasson y Garcia-Duran Huet, 2018:12).

La actividad organizada de la coalición se centró en Internet y se produjo principalmente a través de las redes sociales. Estas jugaron un rol crucial en la difusión de una imagen negativa del TTIP y el CETA. Según un estudio realizado por Bauer, “casi el 80% de los mensajes de los grupos anti-TTIP se difunden a través de Twitter, mientras que el 20% de sus publicaciones se difunden a través de Facebook” (2016:197). Además, la herramienta de anuncios pagos de Google, las páginas web y las listas de correos de las ONGs se utilizaron para divulgar notas informativas sobre los acuerdos y las acciones de protesta a realizar (Bauer, 2016:197).

Todos estos medios configuraron un aparato efectivo de propaganda y dominaron el debate en línea (Bauer, 2016:197). Ciofu y Stefanuta muestran que los tweets que incluyen *hashtags* favorables al acuerdo “solo representan aproximadamente el 1% del total de tweets, mientras que los tweets que abogan por un no claro (a través de *hashtags* como #stopttip, #nottip, #noalttip y

otros) representan el 99% de la actividad total relacionada con el TTIP en Twitter” (Ciofu y Stefanuta, 2016). Asimismo, estos autores afirman que en el debate de Twitter, el CETA fue víctima de las negociaciones del TTIP. La vinculación entre los acuerdos fue realizada en su mayor parte por usuarios alemanes para que la campaña tenga mayor alcance e impacto. Esto se reflejó en el hecho de que durante sus etapas de negociación, el CETA recibió escasa atención, en comparación con la curiosidad que despertó en el período posterior a la apertura de las conversaciones del TTIP (Ciofu y Stefanatu, 2016).

Además de las redes, las ONGs se valieron de los medios de comunicación tradicionales como la televisión y el periódico. Sin embargo, en estos últimos los términos del debate fueron menos controversiales. En el estudio realizado por Nordheim et al. en el que se analizó el debate sobre el TTIP en Twitter y en los medios tradicionales, los autores concluyeron que en el período comprendido entre febrero de 2013 y diciembre de 2015, los periódicos, además de notas negativas, publicaron artículos positivos y neutrales acerca del TTIP. Y, si bien con el paso del tiempo el sentimiento negativo respecto al acuerdo fue primando, la discusión en Twitter estuvo “más polarizada y menos equilibrada” respecto a la desarrollada en los medios tradicionales. (Nordheim et al., 2018:561).

La variedad de medios que se utilizaron durante la campaña se condice con el gran repertorio de actividades que se organizaron. La estrategia de los activistas fue multinivel y se enfocó en la realización de acciones coordinadas a nivel local, nacional y europeo. La Alianza Stop-TTIP organizó el primer “Día de Acción Europeo” el 11 de octubre de 2014 que consistió en la realización de más de trescientos eventos en toda Europa para “protestar contra los planes de la CE de concluir el TTIP y CETA” (Pederson, 2014). Este día fue considerado un gran triunfo por parte de la Alianza. En su página web afirmaron:

“el 11 de octubre fue un gran éxito. Se llevaron a cabo cientos de actividades en toda Europa, se recolectaron varios cientos de miles de firmas para Stop TTIP y docenas de artículos en los medios nos ayudaron a informar a la gente sobre las amenazas planteadas por TTIP y CETA” (Stopttip.org, 2015).

Por este motivo, el 18 de abril de 2015 se celebró el “Día de Acción Mundial” y desde la coalición manifestaron su intención de repetir ese resultado. Desde la Alianza Stop-TTIP se propusieron cuatro acciones para realizar en ese día:

“pedir a la gente que firme la ECI, organizar un evento público para debatir sobre TTIP, CETA & Co. (universidades, escuelas, plazas públicas, espacios autogestionados, etc.); organizar una marcha o una acción de campaña creativa (por ejemplo, un picnic libre de transgénicos en el que se informa a las personas sobre los peligros que representa el TTIP para nuestra comida); o visitar su MEP o la oficina del MP” (Stop-ttip.org, 2015).

Otra gran manifestación pública ocurrió el 10 de octubre de 2015 en Berlín y reunió a 250.000 participantes. Simultáneamente, se produjeron protestas al interior del país y en diferentes ciudades europeas como Ámsterdam y Londres. Mthembu afirma que ese día “Alemania fue testigo de sus mayores manifestaciones desde que los ciudadanos protestaron contra la decisión de Estados Unidos de librar la guerra en Irak en 2003” (2015:2). La masividad de la protesta refleja el hecho de que Alemania fue el punto de origen de la campaña y que mantuvo su posición de epicentro durante los años siguientes.

Frente al crecimiento de la oposición al TTIP y CETA, surgió la necesidad de desarrollar herramientas, agendas y tácticas comunes para ampliar la acción de las autoridades locales a nuevos países. Por eso, a nivel local los activistas organizaron el movimiento “Zonas libres de TTIP-CETA” y crearon una página web “ttip-free-zones.eu” como espacio para compartir y dar visibilidad a las iniciativas nacionales y europeas. La idea subyacente era convertir a toda Europa en una zona libre de TTIP y CETA:

“Hoy en día, decenas de millones de ciudadanos europeos ya viven en una zona libre de TTIP. Pero muchos otros no lo son. Por eso, convertir toda Europa en una zona libre de TTIP desde abajo es ahora un objetivo para cientos de asociaciones, ONGs, sindicatos, sindicatos de agricultores, y organizaciones paraguas de PYMEs. Este sitio web pretende ser una herramienta para los ciudadanos, activistas, representantes locales en toda Europa que quieren movilizarse localmente para derrotar a TTIP, CETA y TiSA”³¹ (ttip-free-zoner.ue, s.f.).

El 21 de abril de 2016 tuvo lugar el primer encuentro paneuropeo de “Autoridades Locales y la Nueva Generación de Tratados de Libre Comercio” en Barcelona. El objetivo era “reunir y fortalecer la influencia de las ciudades europeas frente al TTIP” (Declaración de Barcelona, 2016:1). Fruto de este evento fue la Declaración de Barcelona en donde se criticó la falta de transparencia de las negociaciones del TTIP y CETA, se manifestó la preocupación de que dichos tratados pongan en riesgo la capacidad de los gobiernos locales de legislar y de utilizar los fondos públicos, y se vulneren los principios democráticos.

El espíritu de la reunión era la revalorización de lo local como espacio de debate y de toma de decisiones para defender a la población, proteger al medio ambiente y apoyar a la economía de las comunidades locales del avance de la CE en las negociaciones comerciales internacionales. Por eso, al finalizar el documento las autoridades locales firmantes pidieron al “Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y a los gobiernos nacionales no ratificar el CETA” y que las negociaciones del TTIP sean suspendidas y se inicie un nuevo mandato de negociación que “recoja las peticiones de todos/as aquellos/as que no hemos sido consultados/as” (Declaración de Barcelona, 2016:2).

³¹ El 7 de septiembre de 2016 Karnobat (Bulgaria) se convirtió en la ciudad número 2000 en convertirse en una zona libre de TTIP y CETA elevando la cifra a 75 millones de ciudadanos que ahora en zonas libres de TTIP y CETA (Friends of the Earth Europe, 2016).

Otro evento auspiciado por la Red Europea de Zonas Libres de TTIP junto a los eurodiputados Yannick Jadot, Marie Arena, Helmut Scholz y Tiziana Beghin fue la Cumbre Ciudadana del CETA del 20 de octubre de 2016 en Bruselas. El motivo fue que las negociaciones del CETA se encontraban en un “momento crucial” porque para ese mes estaba estipulada la firma del CETA, primero por parte de los Ministros de Comercio europeos, y luego la firma del Primer Ministro Canadiense, Justin Trudeau en la Cumbre UE-Canadá durante los días 27 y 28 de octubre. Por eso, desde la sociedad civil europea se consideraba que era “un momento clave para plantear inquietudes y destacar la oposición al CETA y otros acuerdos comerciales similares que se están negociando actualmente” (Slow Food, 2016).

Respecto exclusivamente al CETA, durante todo el 2016 se venía llevando adelante la iniciativa “CETA Check” que había sido lanzada desde la coalición, luego de que en febrero de 2016 las partes acordaran la inclusión de un sistema permanente de tribunales de inversores en el acuerdo. La misma estaba dirigida a los miembros del Parlamento Europeo (MEPs), y tenía por objetivo mostrar la disconformidad respecto al acuerdo y generar un debate público sobre el tema en toda Europa. La actividad consistía en contactar de manera online o por medio de llamada telefónica a cualquiera de los setecientos cincuenta y uno MEPs e intercambiar opiniones y hacerles “preguntas incómodas” (Bilaterals.org, 2016).

La decisión de contactar directamente a los eurodiputados se debió a que luego de finalizar las negociaciones, el siguiente paso era la presentación del texto del tratado a los veintiocho ministros de comercio en el Consejo de la UE y, a finales de ese año, la votación en el PE. Por este motivo, durante todo el 2016 el tiempo era “vital” para hacer correr la voz y que los tomadores de decisiones conozcan sobre los temas que a la sociedad civil le interesan: “¡Nuestros gobiernos y los diputados al Parlamento Europeo (MEP) deben saber lo que piensa sobre el CETA!” (Bilaterals.org, 2016). En la primera fase del CETA Check, los ciudadanos preguntaron a los eurodiputados sobre los temas más importantes del CETA. Conforme la decisión del PE se acercaba, desde la coalición se llamó directamente a apelar a los MEPs a que votaran en contra: “¡el tiempo de preguntas ha terminado y ha llegado la hora de la verdad! Es hora de hacer estallar “la” pregunta; ¡Es hora de preguntar a sus eurodiputados si se comprometen a votar en contra del CETA!” (Stop TTIP, s.f.).

El 2016 también fue importante para el TTIP porque en mayo de 2016 Greenpeace Holanda dio a conocer doscientas cuarenta y ocho páginas de documentos de negociación clasificados.³² La filtración generó mayor preocupación porque confirmó las sospechas de los activistas acerca de que el acuerdo contenía normas como las referidas al medio ambiente y la protección de los

³² En este año como el CETA se destacó en la prensa europea, los activistas lo presentaron como un “preámbulo para el TTIP” y una “puerta trasera” para las empresas estadounidenses (Stop-ttip.org, s.f).

consumidores que afectarían a los ciudadanos europeos. Además, se reveló que el mecanismo tradicional de solución de disputas entre el Estado y el inversor seguía sobre la mesa dado que la contraparte estadounidense aún insistía con él (Deckstein et al., 2016). Esto hizo que se reactivara una nueva ola de protestas y que en junio doscientas cuarentas ONGs enviaran una carta al presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, demandando que “preste atención a los llamamientos del pueblo de Europa y retire el mandato de la Comisión Europea para negociar el TTIP, con efecto inmediato” y afirmando que “ha llegado el momento de que los jefes de Estado de la Unión Europea entablen un nuevo debate sobre dónde estamos y hacia dónde queremos llegar con estas negociaciones” (Transnational Institute Amsterdam, 2016).

Todos estos grandes eventos mencionados (manifestaciones públicas, la ICE, y la iniciativa CETA Check) estuvieron acompañados durante el periodo álgido de la campaña (del 2014 a 2016) por acciones de menor envergadura que contribuyeron a movilizar y sensibilizar al público europeo y hacer que ambos tratados sean el centro del debate público de la política comercial europea. Entre estas actividades se encuentran el envío de cartas abiertas dirigidas a la CE y al PE; la producción y publicación de documentos de posición, videos y hojas informativas sobre temas específicos del acuerdo; el patrocinio de estudios para la publicación de estudios científicos que respalden sus argumentos; y la realización de conferencias, charlas y jornadas formativas.

Según un estudio realizado por Caiani y Graziano en el que investigaron el desarrollo de la campaña Stop TTIP, las ONGs utilizaron principalmente el conocimiento y la difusión de la información a nivel europeo y a nivel de los Estados miembros propiciaron las acciones demostrativas (2018:15). Es decir, en Bruselas se realizaron las actividades de lobby y el contacto con miembros del PE, mientras que otras formas de acción como protestas y marchas se dejaron en manos de organizaciones nacionales y locales (Caiani y Graziano, 2018:16). Esta división del trabajo representa un ejemplo de optimización de recursos dado que las ONGs locales tenían un contexto más favorable para alcanzar apoyo masivo de los ciudadanos dada su cercanía para con ellos.

De este modo, el resultado fue una campaña sin precedentes que se caracterizó por una acción continua y coordinada a nivel local, nacional y europeo. La combinación de diversos medios de comunicación y acciones orientadas hacia el público en general y las instituciones europeas tuvo un resultado efectivo influyendo sobre la opinión pública europea. De hecho, conforme avanzaban las negociaciones, el apoyo público al TTIP decrecía. Según los datos del Eurobarómetro, del otoño de 2014 al otoño de 2016 el apoyo al TTIP cayó del 58% al 53%, mientras que la oposición aumentó del 25% al 34% en el mismo periodo (Comisión Europea, 2014a:32; Comisión Europea, 2016a:86).

El rol de la sociedad civil europea como un cuarto actor en la mesa de negociación tripartita del CETA y TTIP. Una participación confrontativa, politizada y canalizada mediante diversos medios.

Los procesos de negociación tanto del TTIP como del CETA tuvieron como denominador común el apoyo del lobby empresarial europeo. Así, la configuración de la mesa de negociación fue tripartita: la DG Comercial, el socio trasatlántico y el lobby empresarial de ambas partes. Respecto a este último actor, es necesario hacer algunas aclaraciones. Como se ha dicho en la introducción de esta tesina, la sociedad civil aquí se trabaja como un concepto amplio, del mismo modo como lo entiende la DG Comercial. Por eso, las asociaciones empresariales si bien se incluyen dentro de este concepto amplio, a la hora del análisis se hace una distinción porque en la práctica fueron un actor que desempeñó un rol totalmente diferente al del resto de los grupos de la sociedad civil.

En el caso del CETA, la CE involucró a los grupos de presión empresariales al comienzo de las negociaciones para que la asistan respecto a la identificación de las barreras comerciales que limitaban las ganancias con Canadá (Hübner et al., 2017:849). Los tres grupos de presión más relevantes fueron la Mesa Redonda Europea de Industriales (ERT), BusinessEurope, y el Foro Europeo de Servicios (ESF) (Hübner et al., 2017:849). Estos tres grupos también fueron los que apoyaron al TTIP. Es más, formaron parte de la Alianza Empresarial Europea para el TTIP creada el 13 de mayo de 2013, cuyo objetivo era asistir a la CE y a los gobiernos europeos a lo largo de las negociaciones “para llevar al acuerdo a buen término” (Business Europe, 2013). Es decir, durante ambos procesos de negociación la agenda de negociación de la CE y las grandes empresas de los sectores industriales y de servicios de la UE han convergido (De Bièvre, 2018:73). Esto quedó demostrado ya antes de que el proceso de negociación del TTIP comenzara, en los más de cien encuentros privados que la CE mantuvo con representantes de grandes corporaciones y grupos de presión empresariales entre enero de 2012 y abril de 2013 (Corporate Europe Observatory, 2013).

Es por esta razón que desde la campaña Stop TTIP-CETA se reprochaba que entre la CE y las grandes empresas había una “puerta giratoria” y que el TTIP era “un acuerdo elaborado por y para las grandes empresas” (Warron Want, 2016:4). En este esquema, el resto de la sociedad civil europea aparece como un cuarto actor que, por ser un outsider, intentó participar no solo en aquellos escasos espacios formales que se presentaban sino que también intentó crear nuevos para poder conseguir su objetivo, el cual era obstaculizar el proceso de negociación.

Con espacios formales hacemos referencias a distintos tipos de actividades que desde la CE se organizaron y que tuvieron como destinatario al genérico “partes interesadas”. Entre dichas actividades se encuentran el lanzamiento de consultas públicas en línea, reuniones y eventos. Una

consulta pública online que merece especial atención fue la iniciada el 27 de marzo de 2014. Como desde la CE se reconocía que las negociaciones del TTIP habían atraído un gran interés del público y de las organizaciones de la sociedad civil, particularmente el tema del mecanismo de solución de controversias entre inversores y Estados, “el objetivo de la consulta era recabar opiniones sobre un posible enfoque de inversión protección y ISDS en el TTIP” (Comisión Europea, 2015d:1). Fue tal la respuesta del público que la consulta tuvo que ser prorrogada hasta el 13 de julio dado que “al aumento de la participación en los últimos días de la consulta y al hecho de que el sistema estuvo temporalmente fuera de servicio el 3 de julio debido a problemas técnicos”³³ (Comisión Europea, s.f).

Para participar, los interesados debían completar un cuestionario largo y detallado de manera online. Las respuestas debían responderse utilizando hasta cuatro mil caracteres y el plazo era de noventa minutos. Por estas particularidades, las organizaciones de la sociedad civil criticaron el hecho de que el cuestionario estaba en un lenguaje demasiado técnico y que era muy extenso, y que esto supuso una “barrera importante para que los ciudadanos expresaran sus preocupaciones sobre ISDS” (Friends of the Earth Europe, 2014:2). Además del formato y la estructura de la consulta, las ONGs cuestionaron la decisión de la CE de no aceptar contribuciones por correo electrónico, a sus ojos demostraba “una falta de apertura genuina por parte de la Comisión a las críticas del sistema ISDS en su conjunto. Más bien, la Comisión parecía estar solicitando apoyo para sus planes de continuar con ISDS” (Friends of the Earth Europe, 2014:2). Frente a esta situación, desde la campaña Stop TTIP-CETA igualmente se animaba a los ciudadanos a que participaran porque “el período de consulta crea un espacio para un debate y una presión reales” (Corporate Observatory Europe, 2014). Para ello, desde la campaña proporcionaron textos breves y guías para explicar el significado de las preguntas y sugerir posibles respuestas.

Esta activa campaña en pos de una mayor participación hizo que algunos analistas consideraran que el resultado de la consulta era sesgado y no representativo, pues había sido fruto de unos “pocos grupos de campaña que promovieron enérgicamente sus puntos de vista” (Bauer, 2015:122), produciendo una asimetría entre las respuestas informadas y opiniones subjetivas.

A pesar de las diversas críticas desde diferentes posturas, lo cierto es que el 13 de enero de 2015 la CE publicó un reporte con el resultado oficial de la consulta, luego de haber analizado las 149.399 respuestas recibidas. De ese total, el 97 % había sido enviado colectivamente a través de varias plataformas en línea que contenían respuestas predefinidas a las que se adhirieron los encuestados. Además, la CE recibió respuestas individuales de más de 3000 ciudadanos individuales y de unas 450 organizaciones que representan un amplio espectro de la sociedad civil

³³ Un gran número de respuestas se cargaron simultáneamente en la base de datos y saturaron el sistema (Bauer, 2015:126).

de la UE (organizaciones empresariales, sindicatos, consumidores organizaciones, bufetes de abogados, académicos, etc.) (Comisión Europea, 2015d:3). La conclusión primordial de dicho documento según la Comisaria de Comercio Cecilia Malmström es que “la consulta muestra claramente que existe un gran escepticismo contra el instrumento ISDS” (Comisión Europea, 2015d). Un dato no menor es que fue la consulta que tuvo el mayor número de respuestas de todas las consultas públicas de la CE (Corporate Observatory Europe, 2014).

Simultáneamente al período final de la consulta sobre ISDS en julio de 2015, la plataforma de campaña Stop TTIP-CETA presentó ante la CE la Iniciativa Ciudadana Europea (ECI por sus siglas en inglés) para su registro, exigiendo que la CE recomiende al Consejo de Ministros de la UE revocar el mandato de negociación del TTIP y no concluir el CETA (Transnational Institute Amsterdam, 2015). La ICE es la primera herramienta de participación directa en el marco de la UE y permite a los ciudadanos que residan en una cuarta parte de los Estados miembros puedan instar a la CE a presentar una propuesta de acto jurídico para aplicar los Tratados de la Unión. Es por esto que según Oleart y Bouza, el objetivo general de la ICE es introducir un tema en la agenda de la CE que no existía antes o que está en oposición directa a esa agenda (2017:8), como fue el caso de la ICE analizada en este trabajo.

Si bien el Tratado Lisboa establece el marco básico de este derecho, su fisonomía y los aspectos más relevantes respecto a su procedimiento se formularon y quedaron establecidos en 2011 en el Reglamento 211/2011 (Parlamento Europeo, s.f.). Con su nacimiento en 2011, la ICE en sí misma constituyó “una innovación institucional para contrarrestar las críticas al supuesto déficit democrático de la UE: un millón de firmas de una ICE obligaría a la Comisión a responder” (Siles-Brügge y Strange, 2020:280).

En septiembre de ese año la CE rechazó el registro de la ICE argumentando que la ICE presentaba quedaba fuera del marco de las competencias de la CE para presentar una propuesta de acto jurídico de la Unión porque los mandatos de negociación para el TTIP y el CETA no fueron un acto legal sino simplemente un acto preparatorio en nombre de las instituciones de la UE que habían encargado a la Comisión la negociación de dichos tratados (Democracy International, 2014). Sin embargo, esta negativa no desanimó a los activistas, al contrario, los potenció. Optaron por crear una “ECI autoorganizada”, lanzándola solo quince días después. En un año, del 7 de octubre de 2014 al 6 de octubre de 2015, recolectaron 3.284.289 firmas de ciudadanos europeos de 23 Estados Miembros (Stopttip.org, 2015). Este curso de acción se justificó de este modo: “Creemos que es nuestro derecho democrático como ciudadanos de la UE opinar sobre los asuntos que nos afectan: tanto el TTIP como el CETA tendrán efectos profundos en nuestras vidas y nuestra sociedad” (Stopttip.org, 2015).

Los organizadores también apelaron la decisión de la CE de denegar el registro de la ICE, pero la decisión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que anula la decisión, no se anunció hasta mayo de 2017 (caso T-754/14), después de que las negociaciones del TTIP ya estaban en pausa y el CETA ratificado por el Parlamento Europeo (Siles-Brügge y Strange, 2020:280).

En suma, todo lo expuesto hasta aquí muestra cómo los miembros de la campaña Stop TTIP-CETA no escatimaron recursos ni acciones para poder tener su voz en la mesa negociadora. Cuando los resultados obtenidos en los espacios formales no eran considerados suficientes, los activistas no dudaron en emprender su propio camino y autogenerarse esos espacios que creían merecían tener. Su accionar en el espacio público fue disruptivo y de este modo marcó una diferencia con el comportamiento del lobby empresarial que hacía uso de los canales internos establecidos. Si bien algunos espacios eran institucionalizados, las tácticas fueron más confrontativas y politizadas, antes que técnicas y consensuadas (Oleart y Bouza, 2017:2). Mediante la ICE y la ICE autoorganizada, las organizaciones de la sociedad civil lograron conectar el proceso político de negociación de ambos acuerdos con el debate público, politizando la política comercial europea en sentido amplio (Oleart y Bouza, 2017:5).

La respuesta de la Comisión Europea: un nuevo Sistema de Tribunales de Inversiones y una nueva política de transparencia.

En esta sección veremos que la campaña Stop TTIP-CETA no solo provocó respuestas de la CE a nivel de las negociaciones de estos acuerdos, sino que también generó cambios en la retórica de la CE sobre la política comercial europea en general. Garcia Duran Huet y Eliasson afirman que la CE “se volvió más conciliadora en ciertos temas (transparencia) y áreas de políticas (solución de controversias entre inversores y Estados), y más intransigente en otros (beneficios económicos de los acuerdos)” (2018:3). Si bien comprobar realmente una relación causal estricta entre una acción de la campaña Stop TTIP-CETA y una reacción de la CE es difícil, rastreando y analizando el proceso de manera cronológica, las probabilidades de la causalidad aumentan.

Como vimos, la primera acción de la sociedad civil europea fue en diciembre de 2013 y consistió en el envío de una carta abierta al Comisario de comercio, Karel de Gucht, demandando la exclusión del mecanismo de solución de controversias inversor-Estado. Días después, la tercera ronda de negociaciones del TTIP llegaba a su fin, y la CE pareció haber tomado nota de la carta porque el 20 de diciembre el portavoz de la CE, John Clancy, dio una declaración en la que agradecía los aportes de la sociedad civil y afirmaba que la “UE agradece comparte una serie de sus preocupaciones sobre la Solución de disputas entre inversores y Estados” y que “la CE reconoció que el ISDS, si no se diseña correctamente, puede plantear una serie de preocupaciones legítimas sobre si la legislación puede ser debilitada por los inversores” (Comisión Europea, 2013c).

Al mes siguiente, en enero de 2014, el Comisario De Gucht informó que iba a pausar de las negociaciones la parte específica sobre ISDS, y en marzo, en el anuncio de la consulta pública sobre el tema explicaba: “hice una pausa en esta parte de las conversaciones actuales sobre el acuerdo comercial UE-EE. UU. para que mi departamento de comercio pudiera preparar una consulta pública sobre este tema específico” (Comisión Europea, 2014b).

Otra de las medidas tomadas a finales de enero fue la creación de un Grupo Asesor del TTIP compuesto por catorce personas representantes de diferentes sectores de la sociedad civil, como sindicatos, organizaciones de protección del consumidor y del medio ambiente, asociaciones comerciales, organizaciones de salud, así como expertos independientes. El rol de este comité especial temporal e informal era consultivo y fue pensado “para proporcionar a los negociadores comerciales de la UE un asesoramiento de alta calidad en las áreas negociadas en el TTIP” (Comisión Europea, 2014c). Estuvo presidido por el jefe negociador de la UE, Ignacio García Bercero, quien por primera vez estaba dispuesto a compartir, cuando sea necesario, los documentos de negociación de la UE.

Luego de la consulta pública iniciada en abril y finalizada en julio, como vimos la campaña Stop TTIP-CETA presentó en julio una ICE para registrar que dos meses después fue rechazada por la CE. A pocos días de la presentación, finalizó la sexta ronda de negociación del TTIP y en el comunicado de la misma, Bercero declaró que el equipo negociador se había involucrado con más de cuatrocientos representantes de la sociedad civil y que en esos encuentros hubo “sugerencias interesantes” aunque “no todas las ideas nuevas se pueden entregar, pero todas ellas merecen nuestra seria consideración” (Comisión Europea, 2014d).

Las dos últimas medidas que se tomaron durante el año 2014 fueron la publicación del mandato de negociación del TTIP en el mes de octubre, y la comunicación de la CE a finales de noviembre sobre la “transparencia en las negociaciones del TTIP” que contenía las principales iniciativas que se habían tomado para “garantizar que el público en general tenga información precisa y completa sobre las intenciones de la UE en las negociaciones, para abordar las preocupaciones y eliminar las percepciones erróneas” (Comisión Europea, 2014e) y poder darle un “nuevo comienzo” al TTIP (Comisión Europea, 2014e).

De este modo, se puede afirmar que la oposición al TTIP durante el primer año y medio de negociación tuvo un efecto notable en la CE. Dicha institución se mostró receptiva y sensible a las demandas de la sociedad civil, y actuó en consecuencia. Por un lado, si bien no excluyó al ISDS, inició una consulta pública. Por otro lado, también comenzó a abordar otra de las principales preocupaciones de la campaña Stop TTIP-CETA, cual era la transparencia en el proceso de negociación. Este último punto comenzó a tener mayor lugar en la agenda de la nueva CE. De hecho, el final de este período coincide además con el recambio de las autoridades de la

CE. La llegada de la nueva Comisaria de Comercio Cecilia Malmström el primero de noviembre representó un esfuerzo real por saldar las acusaciones respecto a la transparencia.

Así, a partir de octubre y noviembre de 2014, se inicia una nueva fase en la interacción de la sociedad civil y la CE. Por su parte, el primer actor mencionado comenzó a trabajar de manera mucho más activa recolectando firmas para la ICE autoorganizada a través de diferentes medios, como ser la calle con el primer “día de acción europeo” el 11 de octubre, y a través de las redes sociales y sitios web. Del lado de la Comisión, la misma desde sus primeros días se mostró más consciente del descontento público que la administración anterior. El antes mencionado nuevo enfoque de transparencia lanzado en noviembre es ejemplo de eso. En su presentación, el presidente de la CE dijo las siguientes palabras:

“El Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, dijo: Podríamos hacer el mejor trabajo posible, pero no valdrá la pena si no ganamos el apoyo y la confianza de los ciudadanos para los que trabajamos. Así que seamos más transparentes, porque de hecho no tenemos nada que esconder. Demostremos que esta vez es realmente diferente y que juntos podemos realmente cambiar y renovar Europa” (Comisión Europea, 2014f).

La Comisaria Malmström describió como se “inyectará transparencia en las negociaciones del TTIP” mediante diferentes acciones, y declaró:

“Queremos consultar aún más extensamente sobre el TTIP, y ser aún más transparentes, para que podamos mostrar claramente de qué se tratan las negociaciones y desmitificarlas. Usaremos esto como base para comprometerse más con las partes interesadas y el público” (Comisión Europea, 2014f).

Las acciones propuestas por la Comisión para mejorar la transparencia en las negociaciones del TTIP incluyeron: (1) “hacer públicos más textos de negociación de la UE”; (2) “proporcionar acceso a los textos del TTIP a todos los [...] diputados al PE, no solo a unos pocos”; (3) “clasificar menos documentos de negociación de TTIP como restringidos por la UE” y (4) “publicar y actualizar periódicamente una lista pública de documentos de TTIP compartidos con el Parlamento Europeo y el Consejo” (Comisión Europea, 2014f).

Estas cuatro iniciativas fueron reconocidas por la Defensoría del Pueblo. Dicho órgano en julio de 2014 había abierto una investigación sobre la transparencia de las negociaciones del TTIP debido a “la preocupación por la falta de divulgación de documentos clave y por la supuesta concesión de acceso privilegiado a determinadas partes interesadas” (Defensoría del Pueblo Europea, 2015:1). El 5 de enero de 2015 se publicó el reporte final de dicha investigación, y dos días después, la Defensora del Pueblo Europeo, Emily O'Reilly en un comunicado expresó que “la Comisión ha hecho verdaderos esfuerzos para que las negociaciones del TTIP sean más transparentes” (Defensoría del Pueblo Europea, 2015:1), aunque eran necesarios más pasos para

aumentar la legitimidad de las negociaciones a los ojos del público. Por lo tanto, le pidió a dicha institución que:

“establezca una lista completa de documentos TTIP públicos y no públicos y una mayor proactividad con respecto a la publicación de documentos, incluidas agendas y actas de reuniones con cabilderos. El Defensor del Pueblo también pide a la Comisión que amplíe las obligaciones de transparencia en lo que respecta a las reuniones con las partes interesadas a los niveles de directores, jefes de unidades y negociadores de la Comisión. Los funcionarios de la UE involucrados en las negociaciones del TTIP solo deben reunirse con representantes de intereses que estén registrados en el Registro de Transparencia” (Defensoría del Pueblo Europea, 2015:1).

En sintonía, la Comisión publicó una serie de textos que establecen las propuestas de la UE en las negociaciones del TTIP. Este hecho fue importante porque fue la primera vez que la Comisión hace públicas tales propuestas en conversaciones comerciales bilaterales. La Comisaria Malmström al respecto declaró:

“Estoy encantada de que podamos comenzar el nuevo año demostrando claramente a través de nuestras acciones el compromiso que asumimos con una mayor transparencia hace poco más de un mes. La publicación de hoy de nuestras propuestas legales específicas en el contexto del TTIP marca otra primicia en la política comercial de la UE” (Comisión Europea, 2015e).

Dentro de los quince documentos hechos públicos se incluyeron ocho propuestas textuales de la UE respecto a la competencia, la seguridad alimentaria y la sanidad animal y vegetal, las cuestiones aduaneras, los obstáculos técnicos al comercio, las pequeñas y medianas empresas, y la solución de controversias de gobierno a gobierno; y siete documentos de posición que explican el enfoque de la UE sobre ingeniería, vehículos y desarrollo sostenible (Comisión Europea, 2015e). Además la Comisión acompañó estos documentos técnicos con una “guía del lector” para que sean más accesibles para los no expertos, un glosario de términos y siglas, y una serie de fichas informativas que exponían en un lenguaje sencillo lo que estaba en juego en cada capítulo del TTIP y cuáles son los objetivos de la UE en cada área.

En definitiva, la llegada de la nueva Comisión realmente significó un cambio porque las intenciones planteadas discursivamente acerca de mejorar la transparencia fueron llevadas a la práctica mediante la publicación de diferentes tipos de documentos que buscaban no solo un mayor acceso a la información sino también mejorar el consumo de la información disponible, esa era la función de los documentos informales del tipo fichas informativas, glosarios, guías de lectura, etc..

A inicios del 2015 otra punto a notar fue el comportamiento del Parlamento Europeo. En febrero esta institución hizo público un borrador de informe con recomendaciones a la CE sobre TTIP. “Dadas las muchas voces críticas del público europeo y dada la débil aceptación pública del acuerdo que se está negociando”, el PE anunció que “seguirá presionando para lograr el mayor nivel posible de transparencia y garantizará que solo se adoptará un buen acuerdo, un acuerdo que respete los valores europeos, estimule el crecimiento sostenible y contribuya al bienestar de todos

los ciudadanos” (Parlamento Europeo, 2015:13). Asimismo, le pidió a la CE que “continúe con los esfuerzos en curso para aumentar la transparencia en las negociaciones poniendo a disposición del público en general más propuestas de negociación” (Parlamento Europeo, 2015:11).

Previamente, la alianza Stop TTIP-CETA en noviembre había enviado una carta abierta dirigida a los parlamentarios europeos. Como el PE estaba trabajando en una resolución sobre el TTIP, la alianza en dicha carta hizo un llamamiento para que los eurodiputados rechacen “cualquier acuerdo comercial o de inversión futuro que no sirva al interés público y amenace importantes derechos adquiridos en largas luchas democráticas en la UE, EE. UU. y el resto del mundo” (Corporate Europe Observatory, 2015).

En febrero se desarrolló la octava ronda de negociaciones del TTIP y en su reporte figura que casi todas las áreas del acuerdo habían sido discutidas a excepción del ISDS, y además la CE subrayó “el objetivo de contar con disposiciones sólidas sobre la participación de la sociedad civil” y el haber “debatido los mecanismos de transparencia” (Comisión Europea, 2015f).

El día 18 de abril la coalición organizó otro día de acción contra el TTIP y el CETA para seguir recolectando firmas para la ICE autoorganizada. Dos días después ambos socios se encontraron en la décima ronda de negociaciones y afirmaron que “como en las rondas anteriores, los dos equipos de negociación organizaron y asistieron a una sesión de partes interesadas a la que concurrieron unos ciento sesenta representantes de la sociedad civil” (Comisión Europea, 2015g).

En julio, el PE finalmente adoptó una resolución acerca del TTIP en la que hizo diversas recomendaciones a la Comisión, entre las que se resaltan el pedido para que continúen los esfuerzos para aumentar la transparencia en las negociaciones poniendo más propuestas de negociación a disposición del público en general y aplicar las recomendaciones del Defensor del Pueblo Europeo, especialmente las relacionadas con las normas sobre el acceso público a los documentos; y el pedido para establecer un mecanismo moderno y mejorado de solución de controversias entre inversores y Estados en el TTIP, y que esté sujeto a principios y escrutinio democráticos (Parlamento Europeo, 2015).

En septiembre, la CE aprobó su propuesta de un sistema nuevo para resolver disputas entre inversores y Estados, al cual denominó Sistema de Tribunales de Inversiones y el cual reemplazaría el mecanismo existente de ISDS en todas las negociaciones de inversión de la UE en curso y futuras (Comisión Europea, 2015h). Con este nuevo sistema la CE buscaba generar confianza, y por ello la propuesta se construyó en función de los aportes del PE, los Estados miembros, los Parlamentos nacionales y las partes interesadas a través de la consulta pública realizada sobre ISDS. En su presentación al público, la Comisaria de comercio, se jactó de haber cumplido su promesa, y que si bien en el debate la forma antigua y tradicional de resolución de disputas carece de confianza, los inversores de la UE son los usuarios más frecuentes del modelo

existente, por lo tanto “Europa debe asumir la responsabilidad de reformarla y modernizarla. Debemos tomar la iniciativa mundial en el camino hacia la reforma” (Comisión Europea, 2015h). En esta línea, la CE llevó la propuesta para tratar con el Consejo y el PE, y una vez discutido el texto, fue presentado en las negociaciones comerciales del TTIP en noviembre.

Entre el debate a nivel interno de la UE y la presentación formal a EE.UU, la alianza Stop TTIP-CETA finalizó el 6 de octubre la ICE autoorganizada y entregó a la CE 3.263.900 firmas en contra del ISDS y de ambos acuerdos en general (SumofUs, 2015). Además, ese mismo mes la CE lanzó una nueva política comercial titulada “Comercio para todos: hacia una política de comercio e inversión más responsable.” El prólogo escrito por la Comisaria Malmström comienza reconociendo el “el intenso debate sobre el comercio en toda la Unión Europea, gracias al cual se han aprendido cosas importantes para la política comercial de la UE” y, por ello, “en esta nueva estrategia «Comercio para todos», la Comisión adapta su enfoque en materia de política comercial para interiorizar todo lo aprendido” (Comisión Europea, 2015a:3).

Esta estrategia estaba diseñada sobre tres pilares. El primero de ellos era la eficacia, que comprendía el hecho de que la política comercial esté actualizada al funcionamiento de la economía del momento y, además, implicaba que este nuevo enfoque garantizara que los consumidores, trabajadores y PYMES aprovechen los mercados más abiertos, y que a su vez, los consumidores tengan confianza en los productos que adquieren (Comisión Europea, 2015a:3). El segundo pilar fue la transparencia, entendida como la publicación los textos de negociación como se venía haciendo durante las negociaciones del TTIP (Comisión Europea, 2015a:3). Por último, el tercer pilar de la estrategia consiste en garantizar que la política comercial de la UE no defienda solo intereses, sino también valores. Esto significaba que el nuevo enfoque protegería el modelo social y reglamentario europeo en la propia UE, y que los TLC serían utilizados como palancas para promover los valores europeos en todo el mundo (Comisión Europea, 2015a:3).

En diciembre tuvieron lugar otros dos acontecimientos importantes. Por un lado, a raíz de las continuas críticas de la sociedad civil debido al enfoque de transparencia parcial, la CE luego de largas tratativas con los EE.UU estableció salas de lecturas en los Estados miembros en las que se pusieron a disposición de funcionarios gubernamentales y parlamentarios los textos consolidados, es decir, acordados ya entre ambos socios (Consejo de la Unión Europea, 2015:2).

Por otro lado, en diciembre la Comisaria de Comercio presenció un workshop sobre el CETA organizado por el PE. En su discurso, Malmström informó que como el CETA había sido negociado antes de la reforma al ISDS, la CE iba a usar las conversaciones en curso sobre la depuración legal del texto para hacer algunos ajustes y “alinearse mejor al CETA con el nuevo enfoque” (Comisión Europea, 2015i:4). Asimismo, la Comisaria fue clara en el hecho de que las negociaciones no serían retomadas:

“No creo que Europa o Canadá tengan ningún interés en reabrir estas negociaciones. Tenemos un buen resultado. No tiene sentido ponerlo en peligro. Sin embargo, reconozco plenamente que las mejoras serán cruciales para que esta Cámara y varios Estados miembros vean con buenos ojos todo el paquete CETA. Así que mi intención es firme: ya sea de inmediato o utilizando las cláusulas de revisión, llevaremos el CETA al nuevo estándar de la UE” (Comisión Europea, 2015i:4).

En enero de 2016, Malmström pronunció un discurso en Berlín en el marco del *Welt Economic Summit* en el que se refirió al “intenso debate de la política comercial” como necesario y como una oportunidad para hablar sobre cómo el comercio beneficia a las personas y para aprender acerca de lo que la gente piensa sobre el comercio (Malmström, 2016). Además, dio tres argumentos para aquellos que se oponen al comercio. En primer lugar, aclaró que “los acuerdos comerciales no socavan el sistema normativo y social que hemos construido en Europa”; en segundo lugar, aseveró que ella también consideraba necesario “cambiar el sistema de arbitraje de protección de inversiones que los gobiernos europeos construyeron a lo largo del último medio siglo”; y por último, afirmó la necesidad de “cambiar la forma en que negociamos acuerdos comerciales para hacerla más abierta y transparente” y en este sentido, la Comisaria dijo que gracias a las acciones emprendidas sobre el tema “durante el último año hemos revertido la situación” (Malmström, 2016).

A lo largo del 2016 las partes continuaron negociando, particularmente sobre la versión reformada del ISDS y la cooperación regulatoria. De hecho, sobre este último tópico en febrero la CE hizo una nueva propuesta porque la inicial había sido objeto de crítica como hemos visto en las secciones precedentes. En la primera oferta (en abril de 2015) la CE propuso el establecimiento de un Órgano de Cooperación Reguladora para monitorear y facilitar dicha cooperación (Comisión Europea, 2015j) pero fue muy criticado por la sociedad civil. Consecuentemente, en su propuesta revisada de febrero de 2016 no se hizo mención a dicho órgano, solo se habló de “autoridades reguladoras” que para el lado europeo es representada por la propia CE y para la contraparte estadounidense se refiere a la autoridad normativa gubernamental de ese país (Comisión Europea, 2016b).

A pesar de los esfuerzos de la CE, la llegada de Donald Trump a la presidencia estadounidense pausó las negociaciones y el TTIP pasó a estar “en el congelador”, según palabras de la Comisaria (Lawson, 2017). Y nunca se retomaron. Respecto al CETA, en febrero se hizo pública la versión revisada del acuerdo que incluyó un tribunal de inversión permanente para disputas entre inversionistas y Estados, representando “una importante ruptura con el pasado” (Comisión Europea, 2016c:1).

Algunas reflexiones finales.

A lo largo de este último capítulo hemos analizado porqué estos dos tratados de libre comercio son considerados acuerdos profundos y de nueva generación. Si bien al inicio el CETA no llamó

la atención de la sociedad civil, cuando la estrategia de Europa Global se trasladó a un socio mucho más relevante como es los Estados Unidos con quien la interpenetración económica que tiene la UE es mayor y por tanto, la sociedad civil lo percibió como un acuerdo más intrusivo, se catalizó el proceso de politización. “Con el tiempo, el TTIP y el CETA se interconectaron cada vez más y, a menudo, se consideraron más o menos dos acuerdos que partían de la misma carne” (Hübner et al., 2017:852).

El accionar de la campaña Stop TTIP-CETA no solo logró llamar la atención del público europeo sobre el contenido controversial de los mismos, sino que hizo que la política comercial europea alcanzara niveles inauditos de politización. Las campañas de correo electrónico y mediante las páginas webs de las ONGs y de la propia plataforma online creada por la alianza Stop TTIP-CETA; la junta de firmas durante un año para la ICE autoorganizada; el envío de cartas a funcionarios europeos; las manifestaciones públicas, especialmente la de Berlín que reunió a más de 250 mil personas, dieron cuenta de este fenómeno y de la resistencia frente a una política que estaba llevando adelante la CE. Siguiendo los conceptos de Zürn, cabe destacar que en este último episodio, la impugnación y la movilización social traspasaron los meros acuerdos comerciales que se denunciaban, generando un aumento de conciencia general sobre la política comercial común. Esta última, además de abarcar muchos temas, estaba siendo llevada adelante por una CE que tenía nuevas competencias exclusivas sobre la misma, es decir, había adquirido mayor intrusión.

Consecuentemente también en este episodio, siguiendo a Zürn, pudimos observar que la legitimidad y la autoridad política de la CE como negociadora y como principal responsable de la política comercial común se vieron altamente afectadas, y esto hizo que, comparando con los dos casos anteriores, en este último episodio la politización sea mucho mayor, comprobando la hipótesis del autor que indica que las autoridades internacionales que son más intrusivas o que afectan directamente a las personas se politicen más. Además, el grado de legitimidad de una autoridad afecta el nivel de politización. Y esa nueva política comercial común diseñada en la Estrategia Europa Global y gestionada por una institución con mayores competencias, le faltaba legitimarse ante la sociedad civil.

Otro elemento teórico que nos ayuda a comprender los niveles altos de politización en este episodio, es el concepto de “estructura de oportunidad política” (de Wilde y Zürn, 2012) como variable interviniente para que este fenómeno ocurra. El autor sostiene que esta estructura está dada por aspectos institucionales y discursivos: los ciclos de cobertura de los medios, la política de los Estados miembros y la importancia de acontecimientos singulares del debate público organizado. Estos tres factores estuvieron presentes. En primer lugar, vimos los medios tradicionales y no tradicionales utilizados por la campaña Stop TTIP-CETA para manifestarse.

En segundo lugar, los Estados miembros más poderosos al interior del bloque pujaron a favor de ambos tratados y no hay que olvidarse que la CE con las nuevas competencias exclusivas sobre la política comercial se asemeja a las prerrogativas de un gobierno nacional. Por último, en ese momento en el debate público estaba presente, además de las negociaciones del CETA y del TTIP, una visión “más escéptica de la globalización y las promesas de libre comercio” (Hübner et al., 2017:852). La conjunción de todos estos elementos contribuyó a que la politización ocurra del modo en que lo hizo.

Ante este escenario altamente politizado, la CE intentó abordar dos de las cinco cuestiones más criticadas analizadas en la segunda sección de este capítulo: la transparencia y el ISDS. Respecto a este último tema, como vimos, la CE pausó las negociaciones sobre ISDS, llevó adelante una consulta pública y, además, presentó una nueva propuesta para el tratamiento de las disputas sobre las inversiones que se convirtió en el enfoque europeo sobre el tema. En lo que concierne a la transparencia, esta fue una cuestión particularmente sensible para la CE. De hecho, según Gheyle y De Ville el aumento de la transparencia fue “la principal respuesta de la CE para obtener apoyo a las negociaciones” (2017:17). La estrategia “Comercio para todos” de octubre de 2015 recogió las prácticas puestas en marcha durante la negociación del TTIP y las extendió a todas las negociaciones comerciales del momento y las futuras sentando las bases de una nueva política de transparencia (Comisión Europea, 2015a:16-18). Esta nueva política estuvo enfocada desde el lado de la oferta, es decir, la CE buscó no solo dar más acceso a los documentos, sino que aplicó una política de transparencia proactiva fomentando también el consumo de información, por ello acompañó la publicación de textos oficiales, con documentos informales explicativos, guías de lecturas y glosarios (Coremans, 2017:32-33). Así, en términos de Milner, más jugadores tuvieron acceso a información que antes no tenían.

Estos dos temas fueron los que mayor sensibilidad generaron en la CE y fueron los que motivaron cambios duraderos. Por eso es que en este trabajo se sostiene que los niveles inauditos de politización que generaron el TTIP y el CETA provocaron una politización que fagocitó a la política comercial europea en su conjunto. La CE redefinió el contenido (propuso una alternativa al ISDS) y modificó el proceso (incrementó la transparencia). Las negociaciones del TTIP aumentaron la conciencia pública sobre la política comercial europea haciendo también que se politizara el papel de la CE, cuestionando su rol y su poder, es decir, su autoridad (Heldt, 2019:229). En esta línea, se debe tener en cuenta que la CE debía reaccionar al debate público que se desarrollaba en la sociedad civil porque tanto el CETA como el TTIP incluían competencias mixtas, es decir, para poder entrar en vigor necesitaban, además de la ratificación de la UE, la ratificación de cada uno de los Estados miembros. Por lo tanto, la CE se reunió con legisladores y gobiernos nacionales, y habilitó el acceso a documentación clasificada a estas

autoridades públicas nacionales para anticiparse a una oposición interna que podría obstaculizar la ratificación de los tratados (De Bièvre,2018:78).

En definitiva, si bien la CE respondió a dos de las solicitudes más importantes de la campaña Stop TTIP-CETA, y la sociedad civil obtuvo cierta representación en las negociaciones del TTIP mediante la creación del Grupo Asesor, a nivel institucional no hubo ninguna modificación del modelo de múltiples partes interesadas vigente. Es decir, la última de las medidas fue una respuesta coyuntural, y las otras dos, si bien tuvieron permanencia más allá de las negociaciones del CETA y del TTIP, no penetraron en la estructura institucional en sí y el lugar designado en ella a la sociedad civil. Sin embargo, lo que sí ocurrió fue que la política comercial común que al inicio se encontraba en el continuum de Milner más cerca del vértice jerárquico, fue corriéndose más hacia el centro y acercándose a una situación poliárquica, donde la relación entre la CE y la sociedad civil europea cobró nuevos matices democratizadores.

En este episodio quedó demostrado que una campaña eficaz puede ejercer presión sobre la CE para reconsiderar la política comercial y hacer los ajustes necesarios, pero no puede generar cambios en los canales formales de participación. En este sentido, se gestó una vez más, en palabras de Hocking, una “crisis de expectativas”. Mientras que para la CE el aumento de la transparencia tenía como objetivo primordial fomentar la confianza de los ciudadanos; para la sociedad civil, la transparencia era una palanca para poder participar en las negociaciones (Gheyle y De Ville,2017:23). Por eso, la CE siguió utilizando el Diálogo de la Sociedad Civil existente como espacio formal de encuentro y, en definitiva, a los ojos de la sociedad civil, siguen habiendo dos pendientes: mejoramiento de la calidad deliberativa de los espacios ya creados, y la creación de nuevos mecanismos para su participación e involucramiento (Gheyle y De Ville,2017:23).

CAPÍTULO 4: Conclusiones Finales

Cuando a mediados de la década de los 80 el comercio internacional comenzó a vincularse con otras áreas temáticas, el comportamiento de la Unión Europea fue en esta dirección y de hecho, ha sido un actor clave en el ámbito multilateral defendiendo asertivamente la configuración de una agenda más amplia del comercio internacional. Esto provocó que nuevos actores que antes veían con ojos distantes la política comercial europea, comiencen a interesarse por ella. Por eso, en esta tesina se procuró explicar la transición del modelo decisor de negociaciones comerciales internacionales de la Unión Europea de club adaptado a uno de múltiples partes interesadas en el período 1998-2016. Para ello, a lo largo de tres capítulos se abordaron tres eventos que son juzgados teóricamente como acontecimientos distintivos de nuestro caso de estudio. Así, el método de rastreo de proceso causal nos permitió ir uniendo los diferentes componentes de nuestro mecanismo causal en cada uno de los eventos analizados y, a su vez, ir viendo el hilo conductor entre los eventos bajo una perspectiva temporal. Realizando este trabajo, observamos que la relación entre la sociedad civil europea y la Comisión Europea fue del tipo bimodal de acción-reacción, y que cada acontecimiento o suceso que tenía lugar en el marco de esa interacción aumentaba la probabilidad de que el proceso inaugurado en 1998 siguiera esa dirección, pudiendo comprobar de manera satisfactoria nuestra hipótesis inicial.

La transición del modelo decisor de “club adaptado” a uno de “múltiples partes interesadas”, como vimos en el capítulo primero, se abrió cuando la sociedad civil impugnó el AMI y la CE se dio cuenta que la agenda más amplia de reglas de comercio e inversión requería no solo de nuevos métodos de consulta sino también que nuevos actores sean consultados. Consecuentemente, creó en 1999 el Diálogo de la Sociedad Civil como un espacio formal de consulta con la sociedad civil. Este cambio institucional hacia un nuevo modelo decisor tuvo características rudimentarias que dificultaban el objetivo teórico de generar consenso en torno a la formulación de la política comercial y que no se ajustara del todo al tipo ideal definido por Hocking.

En el segundo episodio, la politización de los AAE si bien no provocó ajustes institucionales, generó mayor conciencia pública sobre estos acuerdos moldeando el debate público. Mediante su intenso accionar, la campaña Stop EPAs logró llamar la atención de la CE que no esperaba tal crítica y hacer que dicha institución que estaba lejana a la sociedad civil reconozca su presencia. En los encuentros canalizados institucionalmente de ese período comenzó a palpase la “crisis de expectativas” de Hocking, que se gestan cuando existe un desajuste entre las metas y ambiciones de los participantes y lo que efectivamente se logra dentro de los procesos que en principio son burocráticos. Ante esta insatisfacción, la sociedad civil buscó otros medios de influir en la negociación de los AAE como acercarse a los países ACP, manteniéndose en el radar de la CE dado que indirectamente ralentizaron el proceso negociador, y consolidando su lugar en la opinión

pública sobre el tema. De hecho, su campaña instó a que el Parlamento Europeo discuta más sobre los AAE.

A partir de este momento es cuando el PE comienza a verse más involucrado en la política comercial con la firma del Tratado de Lisboa en 2007, y su entrada en vigor en 2009. Este nuevo marco institucional es el que fundó una formulación más compleja de la política comercial europea porque otorga nuevas competencias tanto al PE como a la CE. Con un poder de maniobra mayor para negociar sobre el comercio de bienes y servicios, la propiedad intelectual y la inversión extranjera directa, la CE pudo comenzar a aplicar una política comercial mucho más intrusiva, que se vio reflejada en la negociación del CETA y del TTIP. Fue en este último episodio donde la politización de la política comercial europea y de la CE alcanzó otras dimensiones, comprobando la conjetura de Zürn que indica que es esperable que las autoridades internacionales que son más intrusivas se politicen más. No obstante, tal como afirma el autor, la relación entre autoridad y politización no es estrictamente causal. Como se analizó, existió una “estructura de oportunidad política” que sirvió de contexto para que dicho pico tuviera lugar. En este episodio, la CE y la sociedad civil tuvieron una interacción confrontativa a la vez que más regular. Se realizaron muchas reuniones bajo el Diálogo de la Sociedad Civil y de manera ad hoc. Frutos de esta situación fueron la nueva Política sobre Transparencia y el nuevo Sistema de Tribunales de Inversiones.

Del recorrido hecho a lo largo de todo este trabajo, se extraen ciertas conclusiones generales a partir del marco teórico propuesto. En primer lugar, pudimos identificar claramente distintos actores con sus preferencias e intereses. Tal como sugiere Moravcsik (1997), las instituciones políticas no son neutrales sino que representan algún subconjunto de la sociedad, sobre los cuales los tomadores de decisiones definen las preferencias del Estado y actúan en el plano externo. En el caso europeo, se constató dentro de la sociedad civil dos grupos bien diferenciados, las grandes empresas por un lado, y las ONGs, sindicatos, pymes y otras organizaciones civiles por otro lado. Los primeros tuvieron acceso privilegiado desde el inicio, configurando un “modelo de club adaptado” y ejerciendo acción de lobby promoviendo sus intereses a favor del libre comercio.

En segundo lugar, la politización fue un fenómeno que se fue nutriendo de manera creciente a lo largo de todo el período, y conforme diversos factores convergieron en un mismo momento histórico, resultó el estallido. Este “pico de controversia” no supuso la creación de un nuevo órgano o canal de acceso para la consulta de la sociedad civil europea. No obstante, el formato de Hocking de “múltiples partes interesadas” inaugurado a partir del nacimiento del Diálogo de la Sociedad Civil, fue sufriendo pequeños ajustes, entendidos en términos de mejora que permitieran la consolidación de dicho mecanismo. La instauración de este modelo decisor dio lugar a que la relación entre la CE y la sociedad civil europea cambie y se encuadre bajo nuevos términos que otorgaban derecho y obligaciones para ambos y una proximidad que antes no existía. La CE

comenzó a mostrarse más receptiva y sensible a las demandas de participación de la sociedad civil.

En esta línea, y como tercera conclusión, rescatamos el hecho de que el proceso de rastreo, nos permitió detectar que en esta transición hacia la consolidación de un nuevo modelo decisor, la política comercial común que al inicio se encontraba en el continuum de Milner (1997) más cerca del vértice jerárquico, fue corriéndose más hacia el centro y acercándose a una situación poliárquica, con la CE intentando ser mucho más transparente y proveyendo información a más actores.

Lo que nos sugiere esta tesina es que la estructura decisoria gestada en 1957 que buscó resguardar a la política comercial europea bajo la gestión de una burocracia especializada, fue quedando detrás del desarrollo de la nueva agenda comercial que al ser más amplia afectaba aspectos de la cotidianeidad de los ciudadanos europeos. Por eso, la politización fue una tendencia in crescendo conforme la autoridad de la CE crecía en dicha área. Pero esta mayor autoridad política de la CE no se percibió como legítima, entonces esto, según Zürn (2012) lleva a que la politización adopte la forma de resistencia hacia la política comercial y la institución infractora. Y, al mismo tiempo, hace la demanda de legitimidad sea mayor.

Sin una mejora de la legitimidad de los procesos de toma de decisiones, entendida como la incorporación de los actores sociales afectados en el proceso de toma de decisiones, existe el peligro de que las instituciones pierdan eficacia (Zürn, 2004). Y esto se vio claramente en el caso de la negociación de los AAE donde el proceso se ralentizó mucho más de la cuenta; en el caso de del CETA donde se tuvieron que introducir cambios ya cerradas las negociaciones, y en el caso del TTIP cuando la CE sacó de la mesa de negociación el tema del ISDS mientras lo sometía a una consulta pública.

En suma, la política comercial de la UE necesita legitimarse ante la sociedad civil para que la CE no vea erosionarse la maquinaria que cuidadosamente construyó hace más de 70 años y que la llevó a ser el actor abanderado del libre comercio. Una investigación sobre las negociaciones comerciales actuales y futuras nos indicará si la transición hacia el modelo decisor de negociaciones comerciales internacionales abierta a finales del siglo pasado sigue satisfaciendo las necesidad de legitimidad, democratización e inclusión de la sociedad civil.

Referencias Bibliográficas.

Literatura especializada.

- Aguirre, J. L. (2017). Mecanismos causales y process tracing. Una introducción. *Revista SAAP*. Vol. 11, Nº 1, 147 – 175.
- Alavi, A., Gibbon, P., y Mortensen, J. (2007). EU-ACP Economic Partnership Agreements (EPAs) Institutional and Substantive Issues. Danish Institute for International Studies.
- Baldwin, R. (2011). 21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules, WTO Staff Working Papers ERSD-2011-08, World Trade Organization (WTO), Economic Research and Statistics Division.
- Bauer, M. (2016). The political power of evoking fear: the shining example of Germany's anti-TTIP campaign movement, *European View* 15, 193–212.
- Bilal, S. y Rampa, F. (2006). Alternative (to) EPAs. Possible scenarios for the future ACP trade relations with the EU. European Centre for Development Policy Management. Policy Management Report 11.
- Bilal, S., y Stevens, C. (2009). The Interim Economic Partnership Agreements between the EU and African States Contents, challenges and prospects. European Centre for Development Policy Management. Policy Management Report 17.
- Buonanno, L. (2017). The new trade deals and the mobilisation of civil society organizations: comparing EU and US responses, *Journal of European Integration*, 39 (7), 795-809.
- Caiani, M. y Graziano, P. (2018). Europeanisation and social movements: The case of the Stop TTIP campaign. *European Journal of Political Research*, vol 57, 1031-1055.
- Ciofu, S. Y Stefanuta, N. (2016). TTIP, the bullied kid of Twitter. *Georgetown Public Policy Review*.
- Conrad, M. y Oleart, A. (2020). Framing TTIP in the wake of the Greenpeace leaks: agonistic and deliberative perspectives on frame resonance and communicative power, *Journal of European Integration*, 42 (4), 527-545.
- Coremans, E. (2017). From Access to Documents to Consumption of Information: The European Commission Transparency Policy for the TTIP Negotiations. *Politics and Governance*, Vol 5 (3), 29–39.
- De Bièvre, D. (2018). The Paradox of Weakness in European Trade Policy: Contestation and Resilience in CETA and TTIP Negotiations, *The International Spectator*, 53 (3), 70-85.

- De Bièvre, D., Garcia-Duran, P., Eliasson, L., y Costa, O. (2020). Politicization of EU Trade Policy Across Time and Space. *Politics and Governance*, 8(1), 239-242.
- De Bièvre, D., y Poletti, A. (2020). Towards explaining varying degrees of politicization of EU trade agreement negotiations. *Politics and Governance*, 8(1), 243–253.
- de Wilde, P. y Zürn, M. (2012). Can the politicization of European integration be reversed? *JCMS: Journal of Common Market Studies* 50(3), 137–53.
- de Wilde, P., Leupold, A., y Schmidtke, H. (2016). Introduction: the differentiated politicisation of European governance, *West European Politics*, 39 (1), 3-22.
- Del Felice, C. (2012). Power in discursive practices: The case of the STOP EPAs campaign. *European Journal of International Relations* 20 (1), 145-167.
- Del Felice, C. (2012). Transnational Activism and Free Trade. Exploring the Emancipatory Potentials of Global Civil Society. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(2), 302–327.
- Del Felice, C. (2014). Power in discursive practices: The case of the STOP EPAs campaign. *European Journal of International Relations* 2014, 20(1), 145–167.
- Drieghe, L., Orbie, J., Potjomkina, D., y Shahin, J. (2021). Participation of Civil Society in EU Trade Policy Making: How Inclusive is Inclusion? *New Political Economy*.
- Dür, A. y De Bièvre, D. (2007). Inclusion without Influence? NGOs in European Trade Policy. *Journal of Public Policy*, 27,79-101.
- Elgström, O. (2008). Images of the EU in EPA negotiations: Angel, demon - or just human? *European Integration online Papers (EIoP)*, 12 (5), 1-12.
- Eliasson, L., García-Duran, P. (2016). Why TTIP is an unprecedented geopolitical game-changer, but not a Polanyian moment, *Journal of European Public Policy*.
- Eliasson, L.J, y Garcia-Duran Huet, P. (2018). TTIP negotiations: interest groups, anti-TTIP civil society campaigns and public opinion, *Journal of Transatlantic Studies*.
- Eliasson, L.J. (2019). Transatlantic Trade Negotiations, Civil Society Campaigns and Public Opinion. En D. Dialer, M. Richter (eds.), *Lobbying in the European Union*, (375-387), Springer Nature Switzerland.
- Falleti, T. G.; Mahoney, J. L. (2016). El método secuencial comparado. *Revista SAAP*. Vol. 10, N° 2, 187-220.

- Felbermayr, G., Larch, M. (2013). The transatlantic trade and investment partnership (TTIP): Potentials, problems and perspectives. *CESifo Forum*, 14, 49-60.
- Gerlach, C. (2006). Does Business Really Run EU Trade Policy? Observations about EU Trade Policy Lobbying. *Politics*, 26(3), 176–183.
- Gheyle, N. (2020). Huddle Up! Exploring Domestic Coalition Formation Dynamics in the Differentiated Politicization of TTIP, *Politics and Governance*, Vol 8 (1), 301–311.
- Gheyle, N. y De Ville, F. (2017). How Much Is Enough? Explaining the Continuous Transparency Conflict in TTIP. *Politics and Governance*, Vol 5 (3), 16–28.
- Girvan, N. (2010). Technification, Sweetification, Treatyfication. *Interventions: International Journal of Postcolonial Studies*, 12 (1), 100-111.
- Graham, E. M. (2000). *Fighting the Wrong Enemy: Antiglobal Activists and Multinational Enterprises*, Peterson Institute Press: All Books, Peterson Institute for International Economics, number 91, August.
- Healy, T. (2014) Canadian and European Unions and the Canada—EU CETA Negotiations. *Globalizations*, 11(1), 59-70.
- Heldt, E. (2019). Contested EU trade governance: transparency conundrums in TTIP negotiations. *Comparative European Politics*, vol 18, 215–232.
- Hocking, B. (2004). Changing the terms of trade policy making: from the ‘club’ to the ‘multistakeholder’ model. *World Trade Review* (3), 3-26.
- Hübner, K., Deman, A.S., y Balik, T. (2017). EU and trade policy-making: the contentious case of CETA, *Journal of European Integration*, 39 (7), 843-8.
- Hurt, S. (2003). Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and acp states and the end of the Lomé Convention, *Third World Quarterly*, 24 (1), 161-176.
- Hurt, S., Lee, D., Lorenz-Carl, U. (2013). The Argumentative Dimension to the EU-Africa EPAs. *International Negotiation* 18, 67-87.
- Kasirye, S. (2014). 10 years of the Stop EPA movement: the future of trade activism. Keynote Address at Free Trade at the Crossroads: Examining the Past Lessons for the Future, Conference Organised by Rosa Luxemburg Stiftung, November 18 – 20, at Warwick Barsey Hotel, Brussels.
- Kobrin, S. J. (1998). The MAI and the clash of globalizations. *Foreign Policy*, 112, 97-109.

- Lander, E. (1999). El Acuerdo Multilateral de Inversiones (MAI). El capital diseña una Constitución Universal. *Revistas UNAM*, 6, N11.
- Langan, M; Price, S. (2015). Extraversion and the West African EPA Development Programme: realising the development dimension of ACP–EU trade? *The Journal of Modern African Studies*, 53 (3), 263 - 287.
- Lorenz, U. (2011). David vs. David vs. Goliath? South(ern) African civil society actors in the SADC-EU EPA negotiations. 5th Seminar of the BISA Seminar Series “African Agency in International Politics” at the University of Stellenbosch, 2-3 November 2-3.
- Meunier, S. (2003). Trade Policy and Political Legitimacy in the European Union. *Comparative European Politics* (1), 67-90.
- Meunier, S. (2003). Trade Policy and Political Legitimacy in the European Union. *Comparative European Politics*. 1. 67-90.
- Micciarelli, G. (2017). CETA,TTIP e altri fratelli: il contratto sociale della post-democrazia, *Politica del Diritto*, vol 48 (2), 231-265.
- Milner, H. V. (1997). *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, (Princeton: Princeton University Press).
- Moravcsik, A. (1997). Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics. *International organization*, 51(4), 513-553. The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology.
- Mthembu, P. (2015). German civil society responds to the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Lessons for South Africa? *Institute for Global Dialogue*, 124, 1-6.
- Muguruza, M. (2002). *Sociedad Civil y Diplomacia Comercial en la “Era Global”*. WWF Oficina de Política Europea.
- Niels Søndergaard (2019): *New Lines Within the European Civil Society Mobilizations Against the TTIP*, *New Political Economy*.
- Nordheim, G. et all. (2018). Reuniting a Divided Public? Tracing the TTIP Debate on Twitter and in Traditional Media, *International Journal of Communication*, vol 12, 548–569.
- Nyomakwa-Obimpeh, J. (2017). Examining the Role of BATNA in Explaining EPA Negotiation Outcomes. *Journal of Economic Integration JEI*, 32 (2), 488 – 530.
- Oleart, A, y Bouza, L. (2017). Democracy at Stake: Multipositional Actors and Politicization in the EU Civil Society Field. *Journal of Common Market Studies*, vol 56, 1-18.

- Orbie, J., Martens, D. y Van den Putte, L. (2016) *Civil Society Meetings in European Union Trade Agreements: Features, Purposes, and Evaluation*. CLEER Papers. The Hague: Centre for the Law of EU External Relations.
- Orbie, J., Martens, D., y Van den Putte, L. (2017). *Civil Society Meetings in EU Free Trade Agreements: The Purposes Unravelling*.
- Orbie, J., Martens, M., Oehri, M., y Van den Putte, L. (2016) Promoting sustainable development or legitimising free trade? Civil society mechanisms in EU trade agreements. *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 1(4), 526-546.
- Plank, F., Keijzer, N., y Niemann, N. (2021). Outside-in Politicization of EU–Western Africa Relations: What Role for Civil Society Organizations? *Journal of Common Market Studies*, 59 (1), 161–179.
- Sautu, R. (2005). *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*. Edición: Lurniere; Buenos Aires.
- Siles-Brügge, Gabriel, y Strange, Michael. (2020). National Autonomy or Transnational Solidarity? Using Multiple Geographic Frames to Politicize EU Trade Policy. *Politics and Governance*, vol 8, 277 – 289.
- Slob, A; Smakman, F. (2006). Evaluation of the Civil Society Dialogue at DG Trade Assessment of Relevance, Effectiveness and Efficiency of CSD Policy and Procedures. ECORYS Nederland BV.
- Smith, J. (2001). “Globalizing Resistance: The Battle of Seattle and the Future of Social Movements.” *An International Quarterly*, 6 (1), 1–19.
- Stevens, C. et al. (2008). The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008.
- Tieleman, K. (2000). The failure of the Multilateral Agreement on Investment (MAI) and the absence of a global public policy network. Case study for the UN Vision Project on Global Policy Networks, (Berlin: UN Vision Project on Global Public Networks): 15.
- Trommer, S. (2011). Activists beyond Brussels: Transnational NGO Strategies on EU–West African Trade Negotiations, *Globalizations*, 8 (1), 113-126.
- Velut, JB., (2016). What Role for Civil Society in Cross-Regional Mega-Deals? A Comparative Analysis of EU and US Trade Policies. *Revue Interventions économiques*, 55.
- Walter, A. (2001). NGOs, business, and international investment: the Multilateral Agreement on Investment, Seattle and beyond. *Global Governance* 7(1): 51–73.

- Woll, C. (2009). Who Captures Whom? Trade Policy Lobbying in the European Union. Coen David, Richardson Jeremy. Lobbying in the European Union: Institutions, Actors and Issues, Oxford University Press, 268-288.
- Woll, C; Artigas, A. (2007). When Trade Liberalization Turns into Regulatory Reform: The Impact on Business-Government Relations in International Trade Politics. Regulation & Governance, 2007, 1 (2), 99-182.
- Woolcock, S. (2005). European Union trade policy: domestic institutions and systemic factors. In D. Kelly, & W. Grant, The politics of international trade in the twenty-first century: actors, issues and regional dynamics, 234-252. Basingtoke: Palgrave.
- Young, A. (2019). Two wrongs make a right? The politicization of trade policy and European trade strategy. Journal of European Public Policy, 26 (12), 1883-1899.
- Young, A., Peterson J. (2006). The EU and the new trade politics, Journal of European Public Policy, 13 (6), 795-814.
- Zelicovich, J. (2020). Anatomía de las Instituciones de la Política Comercial Externa. Instituto para la Integración de América Latina (INTAL-Banco Interamericano de Desarrollo).
- Zürn, M. (2014). The politicization of world politics and its effects: eight propositions. European Political Science Review 6(1), 47–71.
- Zürn, M. (2019). Politicization compared: at national, European, and global levels. Journal of European Public Policy, 26 (7), 977-995.
- Zürn, M., Binder, M. y Ecker-Ehrhardt, M. (2012). International authority and its politicization. International Theory 4 (1), 69–106.

Documentos oficiales.

- Ashton, C. (2009). Economic Partnership Agreements - remarks to European Parliament. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_09_13_9/SPEECH_09_139_EN.pdf
- Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo. (2006). Report on the development impact of Economic Partnership Agreements. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2006-0053_EN.html
- Comisión Europea. (1997). Libro verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del siglo XXI Desafíos y opciones para una nueva asociación.

Disponible en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ef346314-54bc-42f7-afbb-5c993d042a6a/language-es>

Comisión Europea. (2001). European Governance - A White Paper. Disponible en: <http://aei.pitt.edu/1188/>

Comisión Europea. (2002a). Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:en:PDF>

Comisión Europea. (2002b). Economic Partnership Agreements. Start of Negotiations. A New Approach in the Relations between the European Union and the ACP Countries. Disponible en: <http://aei.pitt.edu/70722/1/EU-ACP.pdf>

Comisión Europea. (2005a). Economic Partnership Agreements/Launch of Third Phase EPA Negotiations with Caribbean región. Disponible en: <http://www.epawatch.net/general/text.php?itemID=307&menuID=28>

Comisión Europea. (2005b). The trade and development aspects of EPA negotiations. Disponible en: http://www.hubrural.org/IMG/pdf/commission_staff_paper_trade_and_development_aspects_of_ep..pdf

Comisión Europea. (2006). Una Europa global: competir en el mundo. Una contribución a la estrategia de crecimiento y empleo de la UE. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0567:FIN:es:PDF>

Comisión Europea. (2007a). An open letter to anti-poverty campaigners from EU Trade Commissioner Peter Mandelson and EU Development Commissioner Louis Michel. Disponible en: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/september/tradoc_136108.pdf

Comisión Europea. (2007b). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Acuerdos de Asociación Económica. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0001:FIN:ES:PDF>

Comisión Europea. (2013a). EU and US conclude first round of TTIP negotiations in Washington. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_691

Comisión Europea. (2013b). Statement from United States President Barack Obama, European Council President Herman Van Rompuy and European Commission President José Manuel Barroso. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/mt/MEMO_13_94

- Comisión Europea. (2013c). Investment protection does not give multinationals unlimited rights to challenge any legislation. Disponible en: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1008>
- Comisión Europea. (2014a). Standard Eurobarometer 81 Spring 2014. Disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/eb81_anx_en.pdf
- Comisión Europea. (2014b). “Improving ISDS to prevent abuse” – Statement by EU Trade Commissioner Karel De Gucht on the launch of a public consultation on investment protection in TTIP. Disponible en: <https://eaccny.com/news/improving-isds-to-prevent-abuse-statement-by-eu-trade-commissioner-karel-de-gucht-on-the-launch-of-a-public-consultation-on-investment-protection-in-ttip/>
- Comisión Europea. (2014c). Expert group to advise European Commission on EU-US trade talks. Disponible en: http://www.sice.oas.org/tpd/USA_EU/Negotiations/Experts_Group_advise_e.pdf
- Comisión Europea. (2014d). EU-US trade – latest round of talks on transatlantic trade pact ends in Brussels. Disponible en: http://www.sice.oas.org/tpd/USA_EU/Negotiations/6th_round_Statement_of_EU's_Chief_Negotiator_e.pdf
- Comisión Europea. (2014e). Communication to the Commission concerning transparency in TTIP negotiations. Disponible en: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2014\)9052&lang=es](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2014)9052&lang=es)
- Comisión Europea. (2014f). Opening the windows: Commission commits to enhanced transparency. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/WM_16_1518
- Comisión Europea. (2015a). Comercio para todos Hacia una política de comercio e inversión más responsable. Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154134.pdf
- Comisión Europea. (2015b). Commission proposes new Investment Court System for TTIP and other EU trade and investment negotiations. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5651
- Comisión Europea. (2015c). The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) Towards an EU–US trade deal An overview and chapter-by-chapter guide in plain English. Disponible en: https://eaccny.com/wp-content/uploads/2015/07/tradoc_153635.pdf

- Comisión Europea. (2015d). Report: Online public consultation on investment protection and investor-to-state dispute settlement (ISDS) in the Transatlantic Trade and Investment Partnership Agreement. Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153044.pdf
- Comisión Europea (2015e). European Commission publishes TTIP legal texts as part of transparency initiative. Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1231>
- Comisión Europea. (2015f). Report of the Eighth Round of Negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership. Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc_153175.pdf
- Comisión Europea. (2015g). Report of the ninth Round of Negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership. Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc_153437.pdf
- Comisión Europea. (2015h). Commission proposes new Investment Court System for TTIP and other EU trade and investment negotiations. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5651
- Comisión Europea. (2015i). CETA: Europe's Next Trade Step Workshop on the EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA). Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/december/tradoc_154022.pdf
- Comisión Europea. (2015j). TTIP – Initial Provisions for CHAPTER [] - Regulatory Cooperation. Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/april/tradoc_153403.pdf
- Comisión Europea. (2016a). Standard Eurobarometer 85 Spring 2016. Disponible en: https://media.hotnews.ro/media_server1/document-2016-08-4-21202938-0-eurobarometru.pdf
- Comisión Europea. (2016b). TTIP- EU proposal for Chapter: Regulatory Cooperation. Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154377.pdf
- Comisión Europea. (2016c). Investment provisions in the EU-Canada free trade agreement (CETA). Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/november/tradoc_151918.pdf
- Comisión Europea. (2017). CETA Factsheet 6 of 7. In figures: The EU-Canada trade relationship. Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/september/tradoc_156064.pdf

- Comisión Europea. (s.f). Canada. EU trade relations with Canada. Facts, figures and latest developments. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/canada_en#:~:text=Trade%20picture&text=In%202020%2C%20the%20EU%20had,with%20the%20world%20in%202020.
- Comunidad Económica Europea. (1957). Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea e documenti allegati. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN>
- Consejo de la Unión Europea. (2009). Negotiating directives for an economic integration agreement with Canada. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9036-2009-EXT-2/en/pdf>
- Consejo de la Unión Europea. (2015). Improving access of Member States to certain classified documents concerning the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) - Establishment of reading rooms in Member States. Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14029-2015-DCL-1/en/pdf>
- Defensoría del Pueblo Europea. (2015). Ombudsman: “Further steps to increase TTIP transparency necessary”. Disponible en: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/58669>
- Factsheet on Regulatory cooperation in TTIP (s.f.). Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153002.1%20RegCo.pdf
- Fazi, E. y Smith, J. (2006). Civil Dialogue. Making it work better. Disponible en: https://nvo.lv/uploads/2006_civil_dialogue.pdf
- OCDE (1995). OECD begins negotiations on a Multilateral Agreement on Investment. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/inv/internationalinvestmentagreements/43389907.pdf>
- OCDE (1998). The Multilateral Agreement on Investment. Draft consolidated text. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/mai/pdf/ng/ng987r1e.pdf>
- Parlamento Europeo (s.f). Reglamento (UE) n° 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011 , sobre la iniciativa ciudadana. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32011R0211>
- Parlamento Europeo. (2007). Debates of the European Parliament. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-6-2007-12-11_EN.pdf

Parlamento Europeo. (2015). Draft Report containing the European Parliament's recommendations to the Commission on the negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) (2014/2228(INI)). Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/inta/pr/1049/1049287/1049287en.pdf

Parlamento Europeo. (2019). The Juncker Commission's ten priorities An end-of-term assessment. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/637943/EPRS_IDA\(2019\)637943_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/637943/EPRS_IDA(2019)637943_EN.pdf)

UNCTAD. (1999). Lessons from the MAI. UNCTAD Series on issues in international investment agreements. UN, New York, Geneva.

Unión Europea. (1992). Tratado de la Unión Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=ES>

Unión Europea. (1997). Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=ES>

Unión Europea. (2000). Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra firmado en Cotonú. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A22000A1215%2801%29>

Unión Europea. (2017). Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA) entre entre Canadá, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados miembros, por otra. Diario Oficial de la Unión Europea. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017A0114\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22017A0114(01)&from=EN)

Discursos oficiales.

Malmström, C. (2015). CETA: Europe's Next Trade Step. Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/december/tradoc_154022.pdf

Malmström, C. (2016). Progress on Trade and the Need for Debate. Disponible en: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154162.pdf

Comunicados de prensa, cartas y artículos de opinión.

- Action Aid. (2005). Fighting poverty together ActionAid International news release. Disponible en: <https://www.guardian.co.uk/print/0,3858,5299728-103677,00.html>
- BEUC. (2014). Civil society call for full transparency about the EU-US trade negotiations. Disponible en: https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2014-016_jkl_transparency_about_the_eu-us_trade_negotiations.pdf
- Bilaterals.org. (2007). Stop unfair trade deals between Europe and ACP countries. Disponible en: <https://www.bilaterals.org/?stop-unfair-trade-deals-between&lang=en>
- Bilaterals.org. (2014). People, environment and democracy before profit and corporate rights. Disponible en: <https://www.bilaterals.org/?people-environment-and-democracy&lang=en>
- Bilaterals.org. (2016). Do the CETA CHECK. Disponible en: <https://www.bilaterals.org/?do-the-ceta-check&lang=en>
- Business Europe. (2013). Business Organisations announce alliance for a Transatlantic Trade and Investment Partnership. Disponible en: <https://www.businesseurope.eu/publications/business-organisations-announce-alliance-transatlantic-trade-and-investment-partnership>
- Christian Aid. (2004). The EU-ACP trade negotiations – why EPAs need a rethink. Disponible en: <http://www.hubrural.org/The-EU-ACP-trade-negotiations-why.html?lang=en>
- Cobham, A., y Powell, S. (2007). The EU is trying to trick developing countries into poor trade deals. Disponible en: <http://politics.guardian.co.uk/comment/story/0%2C%2C2207070%2C00.html>
- Compassion in World Farming, et all. (2014). TTIP a recipe for disaster. EU-US Trade deal blocks future of good food and farming. Disponible en: <https://www.ciwf.org.uk/media/6305116/ttip-a-recipe-for-disaster-booklet-dec-2014.pdf>
- Corporate Europe Observatory (2013). The EU must make its lobby transparency register TTIP-proof! Disponible en: <https://corporateeurope.org/en/lobbycracy/2013/12/eu-must-make-its-lobby-transparency-register-ttip-proof>
- Corporate Europe Observatory. (2014). Still not loving ISDS: 10 reasons to oppose investors' super-rights in EU trade deals. Disponible en: <https://corporateeurope.org/en/international-trade/2014/04/still-not-loving-isds-10-reasons-oppose-investors-super-rights-eu-trade>

Corporate Europe Observatory. (2015). MEPs must protect public from EU-US trade deal threat. Disponible en: <https://www.tni.org/my/node/721>

Declaración Barcelona (2016). Disponible en: <https://www.ttip-free-zones.eu/node/70>

Declaración de Harare. (2006). A Global Call for Action to Stop EPAs. Disponible en: <https://alternative-regionalisms.org/index.html%3Fp=2194.html>

Declaración de las organizaciones de la sociedad civil sobre la cooperación reguladora en el TTIP (2015). Disponible en: <https://cecu.es/especiales/noTTIP/ES-Statement%20Regulatory%20Cooperation%20Feb%202015.pdf>

Democracy Internacional. (2014). European Commission rejects ECI Stop TTIP. Disponible en: <https://www.democracy-international.org/eci-ttip-rejected>

EPA Watch. (2005). Mr Mandelson, stop EPAS today! Disponible en: <http://www.epawatch.net/general/text.php?itemID=307&menuID=28>

Friends of the Earth. (1997a). Transnational Corporate Bill of Rights – Negotiations for a Multilateral Agreement on Investment (MAI). Disponible en: <https://archive.globalpolicy.org/socecon/bwi-wto/mai1.htm>

Friends of the Earth. (1997b). OECD Multilateral Agreement on Investment. Disponible en: <https://archive.globalpolicy.org/socecon/bwi-wto/oecd-mai.htm>

Friends of Earth Europe y BEUC. (2014). RE: Communication of the results of the TTIP economic impact assessment. Disponible en: https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2014-036_mgo_joint_letter_to_mr_de_gucht_on_economic_figures-final.pdf

Friends of the Earth Europe. (2014). Consultation or cover-up? The European Commission’s consultation on investment protection in the transatlantic trade deal. Disponible en: <https://www.foeeurope.org/sites/default/files/isds-public-consultation-briefing.pdf>

Friends of the Earth. (1997a). Transnational Corporate Bill of Rights – Negotiations for a Multilateral Agreement on Investment (MAI). Disponible en: <https://archive.globalpolicy.org/socecon/bwi-wto/mai1.htm>

Friends of the Earth. (1997b). OECD Multilateral Agreement on Investment. Disponible en: <https://archive.globalpolicy.org/socecon/bwi-wto/oecd-mai.htm>

Fritz, T. (2015). Public services under attack. TTIP, CETA, and the secretive collusion between business lobbyists and trade negotiators. Disponible en: <https://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/public-services-under-attack.pdf>

- Joint statement of European Civil Society groups working against the TTIP threat. (2014).
 Disponible en: https://www.bilaterals.org/IMG/pdf/140801_tt看ip_joint_statement.pdf
- Massé, E. (2015). TTIP 10 things you should know about the EU-US Trade Agreement.
 Disponible en: <https://www.accessnow.org/cms/assets/uploads/archive/10%20Things%20You%20Should%20Know%20About%20TTIP-A4-01.pdf>
- Oxfam. (2005). Making trade work for development in 2005 What the UK should do. Disponible en: <https://policy-practice.oxfam.org/resources/making-trade-work-for-development-in-2005-what-the-uk-should-do-114546/>
- Oxfam. (2006). Unequal Partners: How EU–ACP Economic Partnership Agreements (EPAs) could harm the development prospects of many of the world’s poorest countries.
 Disponible en: <https://policy-practice.oxfam.org/resources/unequal-partners-how-euacp-economic-partnership-agreements-epas-could-harm-the-115057/>
- Sharman, T. (2005). The trade escape WTO rules and alternatives to free trade Economic Partnership Agreements. Disponible en: http://hubrural.org/IMG/pdf/actionaid_trade_escape.pdf
- Six Reasons to Oppose EPAs in their Current Form. (2004). Disponible en: http://hubrural.org/IMG/pdf/epa_joint_paper_eng.pdf
- Slow Food (2016). Slow Food at the Citizens’ CETA Summit. Disponible en: <https://www.slowfood.com/slow-food-at-the-citizens-ceta-summit/>
- Sum of Us. (2015). Stop TTIP now. Disponible en: <https://actions.sumofus.org/a/stop-ttip-eci>
- Third World Network (1997). 565 groups say “NO” to MAI. Disponible en: <http://www.twinside.org.sg/souths/twn/title/565-cn.htm>
- Transnational Institute Amsterdam. (2007). Call to unite and take action on the coming STOP EPAs Day. Disponible en: <https://www.tni.org/en/article/call-to-unite-and-take-action-on-the-coming-stop-epas-day-27-september-2007>
- Transnational Institute Amsterdam. (2015). European Citizens' Initiative demands: Stop negotiations for TTIP and CETA. Disponible en: <https://www.tni.org/en/pressrelease/european-citizens-initiative-demands-stop-negotiations-ttip-and-ceta>

Transnational Institute Amsterdam. (2016). Re : Withdraw the TTIP mandate, say 240 European organisations. Disponible en: <https://www.tni.org/files/article-downloads/withdraw-ttip-mandate2.pdf>

TTIP Nein Danke (2013). Disponible en: <https://www.arc2020.eu/wp-content/uploads/2013/06/TTIP-Nein-Danke.pdf>

Wallach, L. (1998). The NGO Pocket Trade Lawyer, For the Multilateral Agreement on Investment. Disponible en: <https://www.citizen.org/article/the-ngo-pocket-trade-lawyer-for-the-multilateral-agreement-on-investment/>

Wallach, L. (1998). The NGO Pocket Trade Lawyer, For the Multilateral Agreement on Investment. Disponible en: <https://www.citizen.org/article/the-ngo-pocket-trade-lawyer-for-the-multilateral-agreement-on-investment/>

War on Want. (2016). Rough Trade. The threat of TTIP to small businesses in the UK. Disponible en: <https://waronwant.org/resources/rough-trade-threat-ttip-small-businesses-uk>

Artículos periodísticos.

Lawson, A. (2017). Trump's Election Puts TTIP 'In The Freezer': EU Trade Boss. Disponible en: <https://www.law360.com/articles/884136/trump-s-election-puts-ttip-in-the-freezer-eu-trade-boss>

Pederson, R. (2014). TTIP Action Day – what happened?. Disponible en: <https://www.arc2020.eu/ttip-action-day-what-happened/>

Sitios web consultados.

www.stop-ttip.org

www.ttip-free-zones.eu