

***Cui Bono* en la Estructura del Conocimiento de las Negociaciones Multilaterales de Comercio.**

***Cui Bono* in the Knowledge Structure of Multilateral Trade Negotiations.**

*Julieta Zelicovich-Mottironi**

Recibido: 07 de Diciembre de 2011. Aceptado: 20 de Mayo de 2012.

Publicado: 28 de Mayo de 2012.

Resumen: El artículo analiza el impacto de la construcción de saberes en las relaciones de poder en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Tomando como punto de partida los conceptos de estructura de conocimiento, poder estructural y poder relacional, de Susan Strange, se indaga acerca de quiénes tienen el poder en la estructura del conocimiento reflejada en la OMC, sobre qué recursos se apoyan y a quiénes beneficia (*Cui Bono*). Para ello se abordarán cuatro cuestiones claves que han atravesado las negociaciones: el lenguaje o jerga utilizada, la dinámica de reunión, la asistencia técnica y los facilitadores de las negociaciones. La perspectiva de los países en desarrollo será especialmente considerada a lo largo del estudio.

Palabra Clave: Estructura del Conocimiento, Negociaciones comerciales, Organización Mundial de Comercio.

Abstract: The article analyzes the impact of the construction of knowledge in the relations of power in the negotiations of the World Trade Organization (WTO). Taking as its starting point the concepts of structure of knowledge, power, structural and relational power, Susan Strange, we look into who has power in the structure of knowledge reflected in the WTO, what resources are supported and who benefits (*Cui Bono*). This will address four key issues that have crossed the negotiations: the language or jargon, the dynamics of assembly, technical assistance and facilitators of the negotiations. The perspective of developing countries will be especially considered during the study.

Keywords: Knowledge structure, Trade Negotiations, World Trade Organization.

* Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario – Argentina. Doctoranda en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina. e-mail: jzelicovich@yahoo.com.ar.

***Cui Bono* en la estructura del conocimiento de las negociaciones multilaterales de comercio**

‘Cambiante’, ‘difusa’ y ‘de difícil cuantificación’ son algunos de los rasgos con los que Susan Strange caracteriza la estructura del conocimiento, dentro de los análisis de la economía política internacional. Con una mirada crítica, esta autora identifica cuatro (sub) estructuras claves que dan forma a las relaciones económicas-políticas, internacionales y transnacionales, y que se encuentran vinculadas entre sí: la de la seguridad, la del comercio y la producción, la de las finanzas y el crédito, y la del conocimiento. Cada una de éstas se conforma a partir de la distribución de un poder, llamado relacional, el cual se expresa como el poder de uno para hacer que otro haga aquello que de otra manera no haría, y de un segundo poder, menos visible pero más importante, que corresponde al poder estructural, referido a la autoridad para determinar la forma y las dinámicas de la estructura de la economía política global (Strange, 1988). La pregunta por los efectos distributivos que ello genera conduce a la reflexión encabezada por

la expresión latina *Cui Bono*, es decir, quién se beneficia o a beneficio de quién.

Complementando a las otras tres estructuras, la estructura del conocimiento comprende las determinaciones relativas a qué es conocimiento, cómo se almacena y cómo y quién lo comunica. De acuerdo con ello, su conformación influye por ejemplo en el acceso a la tecnología, las comunicaciones, la producción² y la creación de comunidades epistémicas (que afectan el policy-making). Quien tiene el poder es quien posee la autoridad (reconocida mediante el consenso social) para establecer los marcos de validez del conocimiento, adquirir nuevos conocimientos, y administrar el acceso de terceros a éste, a través del control de los mecanismos de comunicación³. Tal consenso social, por su parte, se establece sobre la base de la creencia de la importancia del conocimiento en cuestión, y de quien lo detenta; retroalimentando así a la estructura, e incentivando a los diversos

² Se concibe al conocimiento como factor productivo.

³ Esto resulta de central importancia dado que en muchos de los casos, la difusión de tal conocimiento reduce el poder de quienes lo detentaban en forma primigenia.

actores a competir por el liderazgo de la misma (Strange, 1988).

El análisis de la estructura del conocimiento adquiere pues gran relevancia a la hora de poder estudiar el poder en el ámbito de la economía política internacional. Si consideramos el caso de las negociaciones multilaterales de comercio, enmarcadas en la Organización Mundial de Comercio (OMC), tal perspectiva se presenta como una herramienta valiosa para la consideración de los márgenes de acción de los diferentes gobiernos. Así, en este artículo buscaremos responder preguntas tales como ¿quién tiene el poder en la estructura del conocimiento que se refleja en la OMC? ¿Quiénes (actores) ejercen el poder estructural y el poder relacional? ¿Sobre qué recursos apoyan este poder global? y ¿Con qué fines lo usan y a quiénes beneficia? Para ello se analizarán cuatro cuestiones claves que han atravesado las negociaciones como son el lenguaje o jerga utilizada, la dinámica de reunión, la asistencia técnica y los facilitadores de las negociaciones. A fin de ejemplificar lo observado en cada uno de estos puntos se recurrirá a su vez a declaraciones de distintos

representantes de países en desarrollo. Para ello se utilizará como base en la investigación “*Power Politics and the WTO*” realizada por Aileen Kwa (2003), en la que se presentan los elementos sobresalientes de treinta entrevistas, estructuradas sobre la variable de rol, realizadas a delegados de países en desarrollo, durante la Conferencia Ministerial que tuvo lugar en noviembre de 2001, en Doha⁴.

La expresión *Cui Bono* invita entonces a una mirada crítica sobre el poder y sus efectos distributivos en las relaciones económicas internacionales y transnacionales, especialmente en el marco de instituciones tales como la OMC.

El poder del conocimiento en las negociaciones multilaterales de comercio.

La complejidad propia de las negociaciones multilaterales de comercio que se sostienen en la OMC es afirmada en forma recurrente por académicos, periodistas y políticos. La

⁴ Es preciso señalar que si bien hay constancia de los nombres de algunos de los delegados, la mayoría de los que respondieron la encuesta prefirió permanecer anónimo.

gran cantidad de temas que incluyen, sumado a ciertas prácticas de negociación y a un *lenguaje* específico que se ha ido construyendo a lo largo de las últimas décadas son indicadores de tal complejidad. Como resultado, dentro de la OMC se producen relaciones de poder que no sólo se fundamentan en recursos duros⁵, sino que tienen su base en la propia estructura del conocimiento, al estar ancladas en cuestiones tales como el acceso a la información (por ejemplo: los últimos documentos en negociación), la *jerga* de los documentos, y la capacidad técnica de procesar las diferentes ofertas y demandas presentadas por los diversos estados.

Así, determinados actores dentro de la Organización detentan *conocimientos* (y el *acceso* a éstos), fortaleciendo su poder. Sin ánimos de ser exhaustivos, dichos conocimientos comprenden, entre otros, los saberes técnicos de la negociación, el lenguaje o *jerga* que se

utiliza para ello, la información estadística sobre las cuales se construyen las proyecciones de los impactos de lo negociado, el acceso a los documentos en circulación. Además, esto se complementa con la capacidad de establecer los criterios de validez de las demandas y ofertas que realizan los miembros, y la determinación del acceso de algunas delegaciones a las reuniones informales, en vez de otras.

El lenguaje de las negociaciones

Uno de los aspectos que genera dificultad para los negociadores y los agentes y decisores políticos de países en desarrollo es el lenguaje propio de las negociaciones, así como la redacción de los diversos acuerdos que conforman el acervo jurídico actualmente en negociación dentro del Programa de Doha para el Desarrollo⁶.

⁵ Nye sostiene que los recursos de poder pueden diferenciarse entre tangibles: recursos básicos, militares, económicos, y de ciencia y tecnología; y recursos intangibles: cohesión nacional, cultura universal, instituciones internacionales y la ideología. Así puede hablarse de poder blando, o intangible, y poder duro, o tangible (Nye 1990).

⁶ El Programa de Doha para el Desarrollo fue acordado en la IV Conferencia Ministerial de la OMC, estructurando desde entonces las negociaciones multilaterales. Incluye las cuestiones relativas a la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay, así como los temas de agricultura, servicios, acceso a los mercados para productos no agrícolas (AMNA), acuerdos de derecho de propiedad intelectual relativas al comercio (ADPIC), reglas OMC - antidumping, subsidios, acuerdos comerciales regionales (ACR)-, solución de diferencias, y comercio y medio ambiente. Además de éstos se incluyeron también cuatro temas adicionales

En efecto, respecto del lenguaje, la OMC cuenta con un glosario propio de términos, denominado *jerga* que incluye más de 200 conceptos (OMC, 2011). Estos términos son producto de las prácticas de la negociación y de los hábitos de los cuadros técnicos – fundamentalmente pertenecientes a la OMC, y a las burocracias de los países desarrollados- que actúan en ellas. La existencia de tal serie de códigos de comunicación es el primero de los indicadores, respecto a los ‘costos de entrada’⁷ que tiene el acceso a las negociaciones, en términos de capacidad y de aprendizaje. En efecto, para poder desempeñarse en forma

conocidos como los temas de Singapur (política de defensa de la competencia; inversiones; compras públicas; facilitación del comercio), cuyas negociaciones se emprenderían en la quinta reunión ministerial, sobre la base de una decisión que había de adoptarse por consenso explícito, sobre las “modalidades de la negociación”. Finalmente, aquellos temas sobre los que se dispuso la creación de programas de trabajo fueron comercio electrónico y pequeñas economías. Asimismo, se crearon dos grupos de trabajo para examinar la relación entre comercio, deuda y finanzas y entre comercio y transferencia de tecnología. Por su parte, el trato especial y diferenciado y la cooperación técnica se explicitaron como elementos comunes a toda esta agenda.

⁷ Propio de la economía, este concepto refiere al cúmulo de costos y obstáculos que una empresa debe resolver a la hora de decidir invertir en un nuevo rubro o sector. En términos análogos, nos referimos aquí a los costos materiales y los problemas técnicos y de capacitación que los estados deben resolver al comenzar una negociación.

adecuada en las mismas, los diplomáticos deben poder manejar el lenguaje técnico, así como determinadas costumbres propias de los espacios de negociación. Ello vuelve necesario una capacitación específica para los delegados que estos países envían a Ginebra, algo que no siempre resulta posible frente a la polivalencia a la que se ven obligados los diplomáticos y a la escasez de recursos disponibles.

En segundo lugar, en cuanto a las normas, se arguye que para poder llegar al consenso requerido para su aprobación⁸, las mismas tienen numerosas ‘zonas grises’, que propician distintas interpretaciones. Ello aumenta la dificultad de los países con menores recursos (fundamentalmente los países en desarrollo y países menos avanzados⁹) a la hora de afrontar las

⁸ Artículo IX del “Acuerdo por el que se establece la OMC”.

⁹ La clasificación de países en el seno de la OMC obedece a diferentes criterios. En tanto que la distinción entre países desarrollados y en desarrollo no está regulada, y son los propios miembros los pueden decidir por sí mismos si son países “desarrollados” o “en desarrollo”; la categoría de países menos adelantados se utiliza siguiendo los parámetros utilizados por las Naciones Unidas desde 1971, a saber: PBI per cápita, grado de desarrollo humano y vulnerabilidad externa. El concepto país o economía emergente remite en cambio a las economías de crecimiento dinámico y

negociaciones, puesto que resulta complejo el abordaje y comprensión de la materia en discusión. Si se multiplica la cantidad de temas en agenda, tal como ha sucedido en Doha, este aspecto se magnifica.

Al respecto, el embajador de Zimbabwe, Chidyausiku, se refiere al período previo a las negociaciones de Doha y remarca el peso que la ampliación de la agenda significó para los países, como el suyo, con capacidades técnicas más limitadas. El diplomático señaló que:

“El resultado [de la conformación del mandato] de la Ronda de Doha no puede ser desvinculado de lo que sucedió anteriormente. Los países menos adelantados (PMA) y el Grupo Africano buscaban un programa de trabajo acotado, que pudieran manejar. Esto se debía a que no teníamos la capacidad para comprender, negociar, y decidir si las negociaciones a las que

nos habían empujado ciertos países, nos llevaría en realidad hacia el desarrollo de nuestros propios Estados” (Kwa, 2003, p.22) [Traducción propia].

Esta apreciación no es aislada sino que se reitera en las declaraciones realizadas por otros de los negociadores entrevistados por Kwa. Así un delegado anónimo relató que:

“Nuestro mayor problema son los ministros. Cuando los asesoramos ellos no siempre entienden. Previo a que el documento [la declaración de Doha] fuera aprobado, le señalé el número de áreas que estaban siendo objeto de las negociaciones. Eran aproximadamente 16. ¿Cómo se espera que pueda manejar eso? ¿Y se quieren establecer otros grupos subsidiarios de negociación? ¿Cómo vamos a poder cubrirlos si ni siquiera somos capaces de seguir las reuniones regulares?” (Kwa, 2003, p.41) [Traducción propia].

acelerado, como las de Brasil, China, Rusia, India, Sudáfrica, conocidos como “BRICS”.

Las declaraciones evidencian así las dificultades técnicas que en términos de agenda y lenguaje enfrentan los países con menores recursos en las negociaciones. La amplitud y alcance de la agenda es ratificado por ambos diplomáticos como un factor que altera el poder de negociación de los miembros, y que tiene consecuencias directas sobre las evaluaciones de los intercambios de ofertas que éstos puedan hacer, y sobre las estrategias que emprendan en consecuencia.

Las reuniones informales

Otro de los mecanismos de las negociaciones a través de los cuales se generó poder desde la perspectiva de la estructura del conocimiento han sido las dinámicas de las reuniones informales; más particularmente, el acceso a éstas y a la información que en ellas circula.

Si bien la OMC prevé mecanismos de reunión donde todos los Estados están representados, lo cierto es que desde la dirección general del organismo se ha tendido al desarrollo de reuniones informales y consultas parciales con determinados actores –países desarrollados y países emergentes-, dejando de lado a la mayoría de los

miembros, no desarrollados¹⁰. Son las instancias informales de negociación, y las reuniones de tipo *green room*, en las que, a fin de cuentas, se producen las transacciones principales que conducen a los acuerdos. Allí es donde se intercambian las opiniones y preferencias centrales, que luego se trasladan a los documentos bases para las negociaciones.

Tanto en el acceso a estas reuniones, como en la circulación de tales propuestas, se denuncia la existencia de gran discrecionalidad en el manejo de la información. Ello pues empodera a los países desarrollados, y limita las posibilidades de las delegaciones de los países en desarrollo, que se ven excluidas.

De acuerdo a uno de los negociadores:

*“De cara a las negociaciones,
las decisiones son tomadas por*

¹⁰ Las instancias informales de negociación, y las reuniones de tipo *green room* que, a fin de cuentas, los espacios donde se producen las transacciones principales que conducen a los acuerdos. Se trata de un mecanismo de reuniones de un grupo reducido de miembros de la Organización, utilizado para alcanzar consensos entre un número pequeño de negociadores, para luego ser extendidos al resto de los miembros, utilizándose para ello la figura de “círculos concéntricos de negociación” propuesta por el Director General, Pascal Lamy (Zelicovich, 2009)

consenso. Sin embargo, el consenso parece desarrollarse en el proceso de la llamada ‘green room’, el cual reúne a algunos países desarrollados y en desarrollo auto-seleccionados. No parece haber ningún sustento en la elección de los participantes” (Kwa, 2003, p.15) [Traducción propia].

Asimismo la modalidad que estas reuniones adoptan, en cuanto a frecuencia e intensidad, acentúa las asimetrías, en tanto que muchas de las delegaciones no tienen recursos para afrontar tal ritmo de encuentros. En efecto, en el testimonio de uno de los delegados procedentes de países en desarrollo, recogido por Kwa, se señala que:

“La OMC es un foro permanente de negociación. Las sucesivas reuniones diarias son negociaciones y consultas perpetuas. Se trata de un programa muy cargado, elaborado exclusivamente sobre la base de la dotación de

recursos y de personal de las misiones de los países desarrollados y sus capitales. Sin embargo, es en estas reuniones donde se toman las decisiones fundamentales. Las misiones de los países en desarrollo están invariablemente y escasamente dotadas de recursos y con suerte tienen sólo un par de personas dedicadas a tratar la totalidad de asuntos de la OMC, e incluso todo el sistema de las Naciones Unidas. Para tales misiones es difícil participar con eficacia en estos procesos de decisión en las circunstancias actuales” (Kwa, 2003, p.16) [Traducción propia].

Queda ilustrado de tal modo, como en efecto la rutina de reuniones informales (sumado al lenguaje utilizado, la materia en negociación y el acceso a la información) constituye un desafío para los países con cuerpos diplomáticos menos numerosos, a la hora de poder afrontar las negociaciones.

La asistencia técnica

El reconocimiento de estas dificultades ha llevado a la institución a incorporar dentro de su organigrama una división especial para asistencia técnica. Ello conduce a pensar que lo señalado en los apartados anteriores no es sólo una apreciación académica, sino que genera consecuencias que tienen un impacto concreto en las relaciones de poder y en las capacidades de negociación de los Estados.

En relación a las declaraciones de un delegado de un país en desarrollo, en Ginebra (Embajador Chidyausiku, Zimbabwe):

“En el camino a Doha, los países en desarrollo nos convertimos en víctimas de nuestro propio argumento. Dijimos que no podíamos abordar los nuevos temas porque no los comprendíamos, y no teníamos la capacidad necesaria. Eso era parte del problema, pero no el principal problema. No es que nosotros no pudiéramos negociar. Podemos construir nuestra

propia capacidad. Pero, ¿estamos en condiciones de determinar que lo que negociamos será bueno para nuestro desarrollo? Nuestros socios comerciales no tardaron en darse cuenta de esta línea de pensamiento, la cual es débil. Si no pueden negociar, nosotros le daremos asistencia técnica. Esto les dará capacidad para negociar. Eso no es lo que quieren los países en desarrollo. No es sólo la capacidad de negociar. Las negociaciones pueden dar oportunidades, pero a menos que usted pueda tomar ventaja de esas negociaciones, no tiene sentido” (Kwa, 2003, p.31)
[Traducción propia].

Y es que estas ayudas no son neutras, sino que aún estas asistencias reproducen –al menos parcialmente- las relaciones de poder de la estructura del conocimiento. En ello, tal como sostienen Tussie y Heidrich “la

asistencia técnica, aparentemente neutral, conlleva un mecanismo de transmisión de un ideario que promueve la construcción de comunidades de pensamiento” (2007, p.63). Acorde a Woods (2009), tales conjuntos de ideas condicionan la forma en las cuales los Estados perciben sus intereses, y determinan las formas de impulsarlos en la economía mundial.

Así pues, estos mecanismos son una forma en la cual se produce respecto de los negociadores de los países en desarrollo de la OMC el “disciplinamiento de la burocracia estatal” que analistas, como Corbalán (2002), señalan en referencia al caso Argentino y el Banco Mundial, durante el período de ‘reforma del estado’ de 1990 a 1996. Adquieren así las organizaciones internacionales cierta capacidad de “estructura estructurante” (Corbalán, 2002, p.170), siendo capaces de construir “principios de visión”.

Cabe señalar, que la asistencia técnica no está solamente a cargo de la OMC sino que participan *asociaciones* diversas. “Esas asociaciones pueden referirse a la elaboración y ejecución de programas específicos, incluidos el MI

[marco integrado] y el JITAP [Joint Integrated Technical Assistance Programme], así como a la cooperación general con otros organismos y organizaciones en materia de asistencia técnica relacionada con el comercio” (OMC, 2010, p.1). De tal modo se amplía el mapa de actores intervinientes, y por ende los intereses que se transmiten en estas asistencias.

Facilitadores

Finalmente, en el transcurso de las negociaciones de la Ronda Doha, además de la asistencia técnica, se incorporaron facilitadores en los diferentes comités, también conocidos como ‘amigos del presidente’. Éstos ministros designados por el Director General en las diferentes instancias de las conferencias ministeriales, buscan propender al acercamiento de las partes, especialmente a partir del tratamiento de cuestiones específicas en consultas abiertas con las delegaciones, ya sea por separado o en grupos pequeños Si bien se esperaba que los mismos fueran una ayuda para la elaboración de los consensos necesarios en cada tema, éstos han actuado, del mismo modo que el Director General, como delimitadores

de la veracidad y validez de cada una de las demandas. Asimismo han tenido un efecto en el recorte o elección de las prioridades, tal como resalta el informe de la OMC del año 2002, que muestra la incorporación de estos actores a *algunos* temas y no a otros (OMC, 2002)¹¹.

En efecto, ello puede ilustrarse con las siguientes declaraciones de uno de los delegados provenientes del Sudeste Asiático:

“Concurrí a tres reuniones sobre facilitación del comercio. Había países africanos, caribeños y PMAs. Simultáneamente una mini-ministerial estaba teniendo lugar en Singapur. Los que hablaron, fueron unos 30 países, que dijeron “no”. Pero eso fue completamente ignorado. Aunque no hay registro. Nadie sabe quien dijo qué. Finalmente todo dependió

¹¹ Durante la Ronda Doha se ha dado prioridad así a las cuestiones de agricultura; aplicación; comercio y medioambiente; cuestiones relacionadas a normas; temas de Singapur; y ADPIC. Los orígenes de los ministros a cargo de cada área fueron diversos, a saber: Singapur, Suiza, Sudáfrica, Canadá, México, Botswana (OMC, 2002, p.57).

del Director General, quien armó los párrafos. Así que la cuestión es que se pueden tener innumerables reuniones, pero ¿qué refleja ello? Si las reuniones informales son seguidas de otras formales, o si no se lleva registro de lo que se discute” (Kwa, 2003, p.23) [Traducción propia].

Por su parte, el testimonio del Embajador de Zimbabwe, Chidyausiku, también resulta relevante y revelador:

“Cuando llegamos a Doha, la agenda no estaba definida. El Presidente de la Conferencia Ministerial (Ministro Kamal de Qatar), anunció que habría facilitadores para agilizar las negociaciones sobre cuestiones y temas problemáticos. ¿Cómo eligieron los facilitadores y los temas? nadie lo sabía; los facilitadores eran ‘Amigos de la Nueva Ronda’- México, Singapur, Sudáfrica y Canadá. Si los facilitadores son personas con un interés definido, estos sin dudas dirigirían las reuniones en

determinadas direcciones, asimismo las consultas reducidas organizadas por ellos no eran inclusivas. Varios delegados tuvieron problemas para ser incluidos en esas consultas. ¿Cómo se eligieron los facilitadores? ¿Quiénes eran ellos para facilitar?” (Kwa, 2003, p.25) [Traducción propia].

Así los facilitadores han jugado un rol importante en la delimitación de los temas de la agenda en negociación. Son elegidos por representar determinados intereses, y a ellos pues responden.

Poder Estructural y Poder Relacional

Con estos elementos, entonces se retoma la pregunta de ¿quién tiene el poder en la estructura del conocimiento que se refleja en la OMC? ¿Quiénes (actores) ejercen el poder estructural y el poder relacional? De acuerdo a la teoría, el poder estructural refiere a la autoridad para determinar la construcción, almacenamiento y distribución del conocimiento. El poder relacional, por su parte, se define como

el poder de uno para hacer que otro haga aquello que de otra manera no haría (Strange, 1988).

Como se puede apreciar la autoridad dentro de esta estructura está ligada a cierto reconocimiento (social) de capacidades para establecer qué es conocimiento y cómo se accede a él. Dentro de la OMC, dicho ejercicio aparece reflejado en las prácticas analizadas: la construcción de un lenguaje específico, cierta dinámica de reuniones, la delimitación de programas de asistencia y el nombramiento de facilitadores. En todos ellos aparece en forma constante la burocracia del organismo internacional como el actor que detenta el poder estructural. En efecto, tanto el Director General del organismo, como los cuadros técnicos que los acompañan son los que van coordinando los tiempos y contenidos de las negociaciones. En un segundo círculo se ubican los expertos oriundos de los países desarrollados, pero aún en muchos aspectos éstos continúan siendo “tomadores” de las reglas de los primeros. En este sentido, resulta ilustrativa la siguiente frase de un delegado africano en Ginebra.

“Terminamos negociando con el Presidente, cuando las negociaciones debían ser entre los miembros” (Kwa, 2003, p.23) [Traducción propia].

El Estado no aparece así como el actor prioritario o hegemónico de la estructura, sino que las burocracias toman ese lugar. También han de incluirse los ya mencionados expertos, y las corporaciones, que pueden aparecer como asociaciones para las asistencias técnicas.

Por su parte, al interior del Estado, en los procesos previos a las negociaciones también son las burocracias y los expertos técnicos (sobre los cuales los agentes internacionales ejercen su influencia y estructuran sus preferencias) los que aparecen como actores empoderados. En efecto muchos de los fenómenos observados en el seno de la organización, como el lenguaje específico y la cobertura de la agenda, repercuten en el plano doméstico de cada uno de los miembros. Quienes detentan el conocimiento técnico adquieren poder, y ocupan un lugar cada vez más relevante dentro del proceso decisorio.

Recursos de poder

En las negociaciones multilaterales de comercio, el conocimiento, y el acceso a la información se convierten en un factor que determina el lugar y los márgenes de capacidad de cada uno de los actores. Así pues el hecho de contar con la capacidad para determinar los saberes técnicos de la negociación, el lenguaje que se utiliza para ello, la información estadística sobre las cuales se construyen las proyecciones de los impactos de lo negociado, y el acceso a los documentos en circulación, da poder a las burocracias internacionales.

En tanto que, los Estados entre sí ocupan sus lugares y definen sus márgenes de conducta en función de su acceso a tales recursos. Cabe destacar, que éstos no son estáticos, sino dinámicos, y se van dispersando a medida que se difunden los conocimientos en cuestión y los demás actores, especialmente los países emergentes y en desarrollo realizan sus propios procesos de aprendizaje, respecto de las negociaciones. Asimismo, nuevos conocimientos emergen, lo cual renueva la estructura.

El empoderamiento de los actores se produce entonces al acceder éstos al conocimiento necesario en cuestión y al adquirir capacidad para administrar dicho acceso. Un cambio en estas variables posibilita un nuevo accionar dentro de la estructura. Ejemplo de ello es la creación de capacidades en Brasil, a partir de la interacción público-privada, plasmada en lo que Shaffer, Ratton Sanchez y Rosenberg (2008) denominan *comunidad de política comercial*; o bien, el proceso de aprendizaje recorrido por los países en desarrollo, desde la Ronda Uruguay, a la hora de negociar en coaliciones, tal como han señalado investigadores como Drahos (2003) y Narlikar y Tussie (2004).

Cui Bono

Finalmente, queda preguntarse, *cui bono*: ¿Quién sale beneficiado en esta estructura dentro de las negociaciones multilaterales de comercio?

Ante ello una primera respuesta refiere a qué intereses representan las burocracias internacionales en cuestión. Tales burocracias conforman una

comunidad epistémica que se asienta sobre los pilares del Consenso de Washington, y es fortalecida a su vez por profesionales de las principales universidades de países desarrollados (de hecho más del 70% del personal de la secretaria pertenece a estos países (OMC 2011)). Aquellos países más identificados con tales líneas de pensamiento serán quienes obtengan mayor receptividad dentro del foro internacional, y vean en ello incrementados sus beneficios. También estas burocracias expresan procesos de aprendizaje de varias décadas, que representan y benefician el *status quo* institucional y global, según señala Woods en “*preexisting rules and ideas in the agency are important*” (2009, p.171). Así también lo afirman Tussie y Heidrich al sostener “el diseño de esta estrategia de asistencia técnica sufre de un sesgo orientado hacia lograr el propio cumplimiento de reglas, sin instrumentos para monitorear la observancia ajena para captar si hay derechos menoscabados; en otras palabras, hay un sesgo a buscar la aceptación del *status quo* en negociaciones comerciales

multilaterales” (Tussie y Heidrich, 2007, p. 62).

En síntesis se puede plantear que la estructura del conocimiento dentro de las negociaciones multilaterales de comercio beneficia a aquellas delegaciones con mayor cantidad de representantes en Ginebra, que consecuentemente puedan asistir a una mayor cantidad de reuniones, acceder a la información y tener un mejor manejo de la información que cotidianamente circula dentro de la OMC. Dentro de esta lógica asimismo se fortalecen las tecnocracias, en relación a los cuadros más políticos.

Hacia el interior de los Estados, esta estructura fortalece a los intereses más organizados, en general los exportadores o importadores *vis a vis* los consumidores. Estos sectores se montan sobre dicha estructura, y mediante los *think tanks* o *usinas de conocimiento*¹² (Botto, 2007) buscan

¹² Acorde a Mercedes Botto, los *think tanks*, también denominados usinas de conocimiento, “se caracterizan por su capacidad de generar conocimiento práctico o ideas. Sin embargo, a diferencia de los centros de investigación tradicionales, su peculiaridad reside en que la investigación producida no está motivada por el interés de conocer, ni por su originalidad o pensamiento crítico, sino por su capacidad para contribuir al diseño e implementación de

influir en las políticas hacia las negociaciones multilaterales de comercio de sus Estados, ofreciéndoles información y saberes específicos del sector que representan. Asimismo las corporaciones y consultoras especializadas se ven beneficiadas de esta situación, siendo ellos también oferentes (vendedores) del conocimiento en cuestión frente al Estado.

Reflexiones finales

Este análisis permite poner de manifiesto la diversidad de recursos sobre los que se establecen las estructuras de poder, en este caso en las negociaciones comerciales internacionales y en los organismos que las respaldan. No sólo los clásicos recursos “duros” de poder, como el militar o el tamaño del mercado, han de ser considerados, sino que elementos no tradicionales, como el del conocimiento, su posesión y acceso, también resultan claves a la hora de explicar las conductas de los diferentes actores en el sistema internacional.

políticas y a la comunicación política” (2007, p.81)

A lo largo del artículo se aprecian las formas en las que el lenguaje de las negociaciones, las dinámicas de los encuentros, la asistencia técnica y los facilitadores han servido para la construcción y reproducción de las lógicas de poder al interior de la OMC, con efectos sobre las capacidades de negociación de los países en desarrollo. Tal como reflejan las declaraciones recogidas, estos elementos se han constituido en obstáculos para los países con menos recursos dentro de las dinámicas de negociación, afectando incluso las posibilidades de éstos para determinar si aquello sobre lo que se buscaba establecer acuerdos sería o no beneficioso para sus países.

También se expresa el creciente carácter transnacional del fenómeno, siendo que, en el análisis, a la figura del Estado debe sumársele la emergencia y el fortalecimiento de otros agentes como las burocracias internacionales, las comunidades epistémicas, los *think-tanks*, las tecnocracias y las consultoras privadas, en la articulación de las relaciones económicas y políticas a nivel global en la estructura del conocimiento. Estos actores detentan de manera más específica los

conocimientos sobre los cuales se sustentan las lógicas de poder estudiadas en las negociaciones, razón por la cual se ven empoderados, y tienden a reproducir tales esquemas de poder. De los mencionados los casos más evidentes son los de las burocracias internacionales, y en particular el Director General, que ha jugado un rol central en la delimitación de la validez de los reclamos de los diferentes Estados, y en la habilitación a la participación de algunos de éstos en las dinámicas informales de juego.

De cara a las negociaciones multilaterales de comercio lo sostenido implica un llamado a correr un velo y reflexionar críticamente acerca de las instituciones, que no son ingenuas ni inocentes de intereses, sino que replican una determinada estructura de poder, que favorece a actores puntuales. Esta perspectiva alerta posibilita a los actores con menores recursos desarrollar una cierta ‘vigilancia’ sobre los contenidos y conocimientos que les son transferidos desde los espacios de poder, y precisar sus estrategias de negociación.

Referencias:

- Botto, M. (2007). “La incidencia del conocimiento en la formulación de la política comercial”, en Botto, M., *Saber y Política. El uso de la investigación en las negociaciones comerciales*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Botto, M. (2007). Los Think Tanks en las negociaciones comerciales externas: ¿Aconsejan, median o legitiman intereses? Un análisis comparado del cono sur. *Saber y Política en América Latina*, en Botto, M., *Saber y Política. El uso de la investigación en las negociaciones comerciales*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Corbalán, Ma. A. (2003). “Persuasión y violencia simbólica” en *El Banco Mundial. Persuasión y Disciplinamiento*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial Norma-
- Drahos, P. (2003). “When the weak bargain with the strong: Negotiations in the World Trade Organization” en *International Negotiation*, 8, 79-109.
- Kwa, A. (2003). *Power Politics in the WTO*. Bangkok, Tailandia: Ed. Focus on the Global South.
- Narlikar, A. y Tussie, D. (2004). “The G-20 at the Cancun Ministerial: Developing countries and their evolving coalitions in the WTO”. *The World Economy*, Wiley Blackwell, vol. 27(7), pages 947-966, 07.
- Nye, J. (1990). *Bound to lead: The changing nature of American power*. New York, U.S.: Basic Books.
- OMC (2002); Informe anual 2002. http://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/anrep02_s.pdf
- OMC (2010) “Ayuda para el Comercio” http://www.wto.org/spanish/tratop_s/devel_s/a4t_s/aid4trade_s.htm
- OMC (2011) “Glosario de términos” http://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/glossary_s.htm
- OMC (2011) “Cuadro del personal de plantilla, por nacionalidad “ en “La OMC: La Secretaría y el presupuesto de la OMC”



http://www.wto.org/spanish/thewto/s/secre_s/intro_s.htm

- Shaffer, Ratton Sanchez y Rosenberg (2008); “Winning at the WTO: The development of a trade policy community within Brazil”. Area RRII Flasco/Argentina, Documento de trabajo n°14.
- Strange, S. (1988) "The Knowledge Structure" en *State and Markets, An Introduction to International Political Economy*. Londres, Pinter Publisher.
- Tussie, D y Heidrich, P (2007). “El desafío de la investigación en el escenario de negociaciones permanentes”, en Botto, M., *Saber y Política. El uso de la investigación en las negociaciones comerciales*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo
- Woods, N (2009) “Ideas and International Relations: Beyond Rational Neglect” en *International Studies Quaterly*. Vol 39 N2. pp.161-180.
- Zelicovich, J (2009). “Coaliciones negociadoras en la Ronda de Doha: respuestas a las asimetrías de poder

en el régimen multilateral de comercio” ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), la UNL y la UCSF, en la ciudad de Santa Fe, entre en 19 y 22 de agosto de 2009.