

Evaluación Ambiental Estratégica para Tratados de Libre Comercio, Un enfoque genérico (borrador, 31 de mayo de 2007)

1. Introducción

Este documento propone un enfoque genérico para Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para la elaboración de Tratados de Libre Comercio (TLC). Un TLC es un instrumento para desarrollar políticas comerciales internacionales, que, como es sabido, tienen considerables impactos ambientales, sociales y económicos, tanto negativos como positivos. El enfoque de EAE expuesto a continuación procura integrar consideraciones ambientales, económicas y sociales en el proceso de políticas y de negociación de TLC.

El enfoque genérico de EAE se basa en experiencias recientes con la evaluación de impacto de políticas relacionadas con comercialización a las que contribuyeron expertos de las siguientes organizaciones:¹

- El Centro de Investigación de Evaluación de Impacto (IARC; Universidad de Manchester) se especializa en la evaluación integrada de los impactos que tienen políticas nacionales, regionales e internacionales sobre el desarrollo sostenible. Su programa de investigación actual incluye la evaluación de impacto sobre la sostenibilidad (SIA) de convenios comerciales globales y regionales.
- *Recursos e Investigación para el Desarrollo Sustentable (RIDES)* es un centro de excelencia latinoamericano para investigación aplicada de políticas, desde una perspectiva académica y científica.
- La Comisión para Cooperación Ambiental (CEC), creada por Canadá, México y los Estados Unidos bajo el Convenio Norteamericano sobre Cooperación Ambiental, fue creada para atender preocupaciones ambientales regionales, para ayudar a prevenir conflictos comerciales y ambientales potenciales, y para promover la ejecución efectiva de leyes concernientes al medio ambiente.
- AIDenvironment es una consultora sin beneficios de lucro que tiene pericia ecológica; además, tiene experiencia con el manejo de instrumentos estratégicos y redes en los sectores sociales, públicos y privados.

Estas experiencias se han combinado con el entendimiento reciente acerca de principios clave de EAE por ejemplo, tomando en cuenta la experiencia de OCDE CAD² y NCEA³, finalmente llegando a la presente propuesta para un enfoque genérico de EAE para TLCs.

En la siguiente sección se describen los objetivos de un TLC y aquellos de EAE. Seguidamente, el documento presenta los componentes claves del enfoque TLC EAE, y proporciona explicaciones de cada uno con más detalle.

¹ El grupo de expertos consistió de los siguientes miembros: Colin Kirkpatrick, Universidad de Manchester, RU; Jan Joost Kessler, AIDenvironment, Países Bajos; Chantal Line Carpentier, Comisión para Cooperación Ambiental, Canadá; y Hernán Blanco, RIDES Chile; y el equipo de la NCEA consistió de: Klaas Jan Beek; Rob Verheem, Ineke Steinhauer y Johan Brons

² La experiencia OCDE CAD se encuentra documentada en 'Good Practice Guidance on Applying Strategic Environmental Assessment (SEA) in Development Cooperation' (Guía de Buena Práctica en la Aplicación de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en la Cooperación al Desarrollo). Este documento es el resultado del trabajo del Equipo de Trabajo Evaluación Ambiental Estratégica de la Red de DAC sobre Medio Ambiente y Cooperación para el Desarrollo (ENVIRONET), dirigida por el RU y la PNUD.

³ La Comisión Neerlandesa para Evaluación Ambiental (NCEA) ocupa un rol legislativo en cuanto a la regulación de EIA y EAE en los Países Bajos. La NCEA asesora a autoridades gubernamentales acerca de Términos de Referencia para EIA y EAE y proporciona revisiones cualitativas independientes de EIA / EAE. En cuanto a los países en vías de desarrollo la NCEA se encuentra involucrada tanto en servicios de asesoramiento independiente como en desarrollo de capacidades.

2. Objetivos de un TLC y una EAE

Objetivos de un TLC

En términos generales, los objetivos de un TLC son extender el comercio y mejorar la eficiencia económica a fin de incrementar el crecimiento del bienestar económico. Un supuesto general detrás de las negociaciones TLC es que un mayor acceso a los mercados conduce a una mejor eficiencia económica. Dentro de estos objetivos generales de un TLC se pueden distinguir:

- objetivos principales relacionados con la liberalización del comercio y acceso a los mercados, y
- objetivos asociados, como el desarrollo de bloques comerciales regionales y cooperación al desarrollo (no multilateral).

Por lo general las negociaciones comerciales internacionales también comprenden objetivos ambientales y sociales. Estos objetivos se describen en los documentos directrices de las partes negociantes, como programas nacionales para desarrollo sostenible y políticas a largo plazo para el comercio y cooperación al desarrollo.

Adicionalmente, tanto las personas encargadas de desarrollar políticas como el público expresarán sus propias expectativas concernientes a las posibilidades y finalidades de un TLC en las negociaciones. Estas expectativas tienen que ser expresadas lo más explícitamente posible asegurando su transparencia para todos desde el comienzo.

Objetivos de una EAE

Entre los objetivos de una EAE se pueden discernir objetivos de proceso y objetivos de resultado. En cuanto al proceso, la EAE procura crear un diálogo constructivo entre sectores ambientales y aquellos relacionados con el comercio. La EAE plantea cuestiones importantes a los negociadores y además les proporciona respuestas a sus propias preguntas. Durante el proceso de negociación la EAE busca informar acerca de las consecuencias ambientales y sociales de opciones negociadas y contribuir en una suficiente transparencia del proceso de negociación. Finalmente, la EAE, además, debería desarrollar suficiente capacidad en las partes interesadas concerniente a habilidades de evaluación, abogacía y negociación.

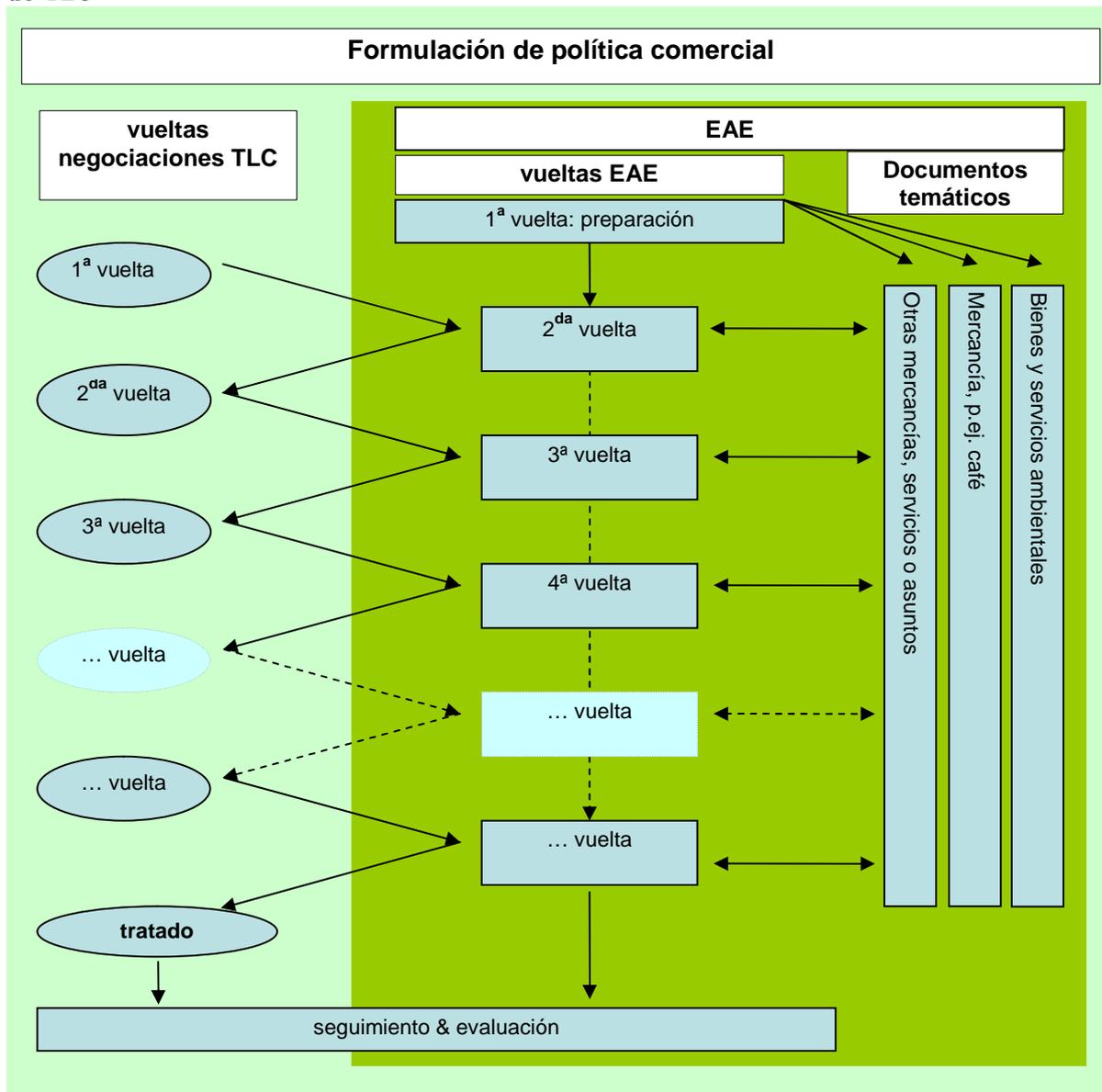
En cuanto a resultados, la EAE ayuda en la selección de los temas ambientales y sociales más importantes a ser tomados en cuenta en un TLC. Estos temas por lo general se concentran en mercancías y servicios, pero también se pueden referir a asuntos como biodiversidad o migración. La EAE debería incluir un análisis de intereses de las diferentes partes interesadas o sectores e indicar cuáles grupos ganan y cuáles llevan las de perder gracias al TLC. Esto proporciona una buena indicación del apoyo o la oposición que el TLC puede esperar. Se debería prestar la debida atención a grupos minoritarios, pueblos indígenas, mujeres y grupos vulnerables. El análisis de los impactos sociales y ambientales debería llevar a la identificación de oportunidades y recomendaciones respecto a medidas de mitigación y medidas suplementarias. Finalmente, la EAE debería evaluar la capacidad institucional que se necesita para abordar las consecuencias del TLC.

Para que una EAE sea efectiva, todas las partes involucradas deberían estar de acuerdo con los objetivos de la EAE con respecto a tanto el proceso como los resultados.

3. Los seis componentes de una EAE

Los TLC tienen algunas características particulares: existe gran medida de inseguridad en cuanto al desenvolvimiento del proceso de negociación, una parte sustancial de las negociaciones está sujeta a confidencialidad, y el vínculo entre las opciones negociadas y los resultados concretos es relativamente débil. Por esta razón, los enfoques de EAE característicos pueden resultar menos efectivos. Por lo tanto, la NCEA recomienda seguir un enfoque más específico, que complemente las características dinámicas de negociaciones comerciales. Este enfoque de EAE se acomoda al proceso de formulación de políticas comerciales. La Figura 1 aclara este enfoque. ⁴

Figura 1 Sinopsis de los componentes de una EAE imbricada en negociaciones de TLC



⁴ No se menciona participación pública de manera explícita, puesto que se encuentra integrada en la EAE.

El enfoque de EAE consiste de 6 componentes clave, que a continuación se resumen brevemente, y luego se detallan en las secciones 3.1. a 3.6.

Preparaciones: Durante la fase preparatoria se consiguen los siguientes logros:
Diseño EAE

- alto nivel de compromiso con la EAE,
- reservación del presupuesto necesario,
- creación de un grupo asesor, que en esta fase:
 - diseñará la EAE (integración en las vueltas de negociación),
 - identificará los asuntos clave y coordinará los documentos temáticos,
 - identificará a los interesados,
 - diseñará y anunciará la participación pública,
 - planificará el seguimiento y la evaluación del proceso de EAE.

La fase preparatoria resulta en un documento resumen.

Organización: El grupo asesor consiste de representantes de los diferentes grupos de interesados, incluyendo a los negociadores del TLC. El grupo tiene la responsabilidad general para la EAE y desempeña un rol central en la ejecución de la EAE. Esto asegura que la EAE sea de propiedad gubernamental.
El grupo asesor

Evaluación: La EAE es integrada al proceso de negociación para el tratado de libre comercio, incluyendo una vuelta EAE en cada vuelta de negociación. Una vuelta de EAE incluye la evaluación de:
Las vueltas de EAE

- los resultados de la vuelta de negociación anterior y si y cómo la EAE ha influido en los resultados de la negociación,
- propuestas a ser discutidas en la siguiente vuelta,
- percepciones y opiniones de los interesados acerca de estas propuestas,
- consecuencias de las propuestas para el medio ambiente y la pobreza.

Sobre esta base la EAE brinda recomendaciones para la siguiente vuelta de negociaciones, por ejemplo sobre mejores opciones (de estar disponibles), medidas suplementarias, y sobre posibilidades de mitigación y compensación.

Participación Pública: La participación pública es un proceso continuo bajo la responsabilidad del grupo asesor. Se busca de manera activa a grupos interesados y se los entrevista. Una forma de organizar esto es asignar a un 'funcionario público de contacto' como parte del grupo asesor, quien es responsable de recopilar las percepciones y preocupaciones de los grupos interesados. Éstas luego son retroalimentadas en el grupo asesor y - después de la discusión necesaria - comunicadas al proceso de negociación durante las vueltas EAE.
El 'funcionario de contacto'

Documentos Temáticos Documentos temáticos describen las potenciales implicaciones de un TLC sobre una mercancía o un sector y los impactos y oportunidades ambientales y sociales resultantes. También pueden incluir asuntos horizontales como los derechos de propiedad intelectual o reglas de inversión. Estos documentos deberían comprender recomendaciones específicas para el grupo asesor.
Mercancías, sectores & asuntos

**Seguimiento
y
evaluación**
*Ejecución &
Aprendizaje*

La EAE incluye seguimiento y evaluación general de:
1) las vueltas de EAE y sus recomendaciones y 2) la implementación de hecho del tratado, incluyendo:

- ejecución de medidas concernientes al medio ambiente y la pobreza en el tratado, y
- la validez de los supuestos utilizados y evaluaciones realizadas en la EAE (aprendizaje).

3.1. La fase preparatoria

Durante la fase preparatoria se establece el fundamento para la EAE destinada al TLC. Se aseguran el compromiso y los recursos financieros necesarios, y se crea el grupo asesor. Este grupo luego planifica las vueltas de EAE y los documentos temáticos y anuncia el proceso de participación pública. En esta fase, además, se planifican las actividades de seguimiento y evaluación. Cada uno de estos elementos se elabora con mayor detalle a continuación.

Elevado nivel de compromiso

Especialmente durante la fase preparatoria se debe hacer el esfuerzo de asegurar el compromiso con la EAE por parte de planificadores y decisores de alto nivel como también por parte de los negociadores. Tienen que tener un entendimiento común del alcance, los objetivos y el proceso de EAE. Esto contribuye en asegurar que la EAE tenga un valor agregado para el TLC.

Presupuesto

Una primera indicación de líneas presupuestarias pertinentes es:

- Secretariado 0,5 - 1 equivalente de personal ejecutivo a tiempo completo; salario y gastos
- Grupo asesor 10- 20 miembros; 4 - 6 reuniones; gastos para empleados públicos, ONGs o representantes de la comunidad
- Documentos temáticos 4 - 10 documentos; presupuesto fijo para cada documento
- Participación pública Funcionamiento de un funcionario público de contacto; reuniones y elaboración de una base de datos social; y otros gastos
- Comunicación Informes / resúmenes, documentos de trabajo, utilización de internet
- Seguimiento y evaluación Por decidirse

Creación y primera reunión del grupo asesor

Durante la primera reunión del grupo asesor se establecen los procedimientos de trabajo y los miembros se familiarizan con el proceso de TLC y EAE:

- Los negociadores informan al grupo asesor acerca de mercancías clave y temas clave.
- El grupo asesor realiza una primera evaluación de asuntos ambientales y sociales clave.
- El grupo asesor realiza un inventario de los principales interesados e intereses.
- El grupo asesor lanza los documentos de temas prioritarios.

Planificación de la serie de vueltas de EAE

La EAE debería contribuir de manera pro-activa en resultados intermedios de las negociaciones, en el momento oportuno. A fin de lograr esto, no basta con un solo momento de resultado/output. Por lo tanto, se planifica una serie de vueltas de EAE para las vueltas más relevantes del proceso de negociación. En la fase de preparación se deberían aclarar las siguientes preguntas: ¿Cuántas vueltas de negociación se realizarán? ¿Cuáles son las vueltas de negociación más cruciales? ¿Cuándo y dónde tendrán lugar las negociaciones? ¿Cuáles temas serán tratados?

Anuncio de la participación pública

Una vez diseñado el proceso de participación - posiblemente incluyendo a un funcionario de contacto - el público es informado acerca de:

- cómo se integran publicación de información y participación en los componentes de EAE,
- la composición y las tareas del grupo asesor,
- la disponibilidad pública de los documentos temáticos.

Coordinación de los documentos temáticos

El grupo asesor formula la necesidad de un número limitado de documentos temáticos sobre los asuntos más importantes (mercancías o sectores) que puedan constituir oportunidades importantes o causar conflictos potenciales o intereses convergentes como consecuencia del TLC. Los tipos de preguntas a discutir son:

Ambiental y social	¿Cuáles son las políticas y objetivos de políticas ambientales y sociales relevantes? ¿Cuáles son las cuestiones ambientales y sociales prioritarias y qué influencia sufren a consecuencia de diferentes opciones en el TLC? ¿De qué manera se relacionan estos efectos con objetivos de políticas económicas y sociales? ¿Cuáles oportunidades y ventajas comparativas existen y cómo pueden ser aprovechadas?
Institucional	¿Existe suficiente capacidad para tratar consecuencias ambientales o sociales negativas del comercio y ejecutar reglamentación? ¿Cómo se puede fortalecer a las instituciones y la gobernación para que manejen de manera adecuada las consecuencias ambientales y sociales? ¿Cómo coordinar y construir sinergias entre convenios de cooperación y otros recursos de ayuda?
Tendencias	¿Cuáles son las tendencias y predicciones relevantes a ser tomadas en cuenta? ¿Se ha realizado algún estudio de escenarios, y cuáles han sido los resultados?

Luego, se determinan los términos de referencia para los documentos temáticos y se los encarga a expertos clave. Los expertos pueden tener antecedentes científicos, pero también pueden ser buscados en las ONGs o el sector privado.

Un plan para hacer seguimiento y evaluación del proceso de EAE

El seguimiento y la evaluación se organizan a lo largo de dos ejes:

- Al principio de cada vuelta de EAE se evalúan los resultados obtenidos en la vuelta de negociación antecedente, incluyendo la medida en que hallazgos y recomendaciones de la EAE van siendo incorporadas en las negociaciones del TLC.
- Después de que se haya firmado el tratado de libre comercio, se hace seguimiento y evaluación de la implementación y los impactos de hecho del tratado.

3.2. El grupo asesor

El grupo asesor es responsable de la EAE. El grupo establece relaciones personales con personas clave 'de alto nivel', que trabajan en asuntos exteriores, comercio y medio ambiente. El grupo asesor consiste de 10 - 20 miembros, incluyendo miembros del equipo negociante, funcionarios públicos, expertos, representantes de la sociedad civil, de pueblos indígenas y del sector privado.

Dentro de este grupo, convergen la discusión de interesados y evaluación de impacto. El grupo debería tener un mandato formal de los ministerios clave concerniente al acompañamiento del proceso de negociación, emitiendo recomendación sin compromiso a los negociadores y difundiendo información hacia y recopilando información de los interesados.

El grupo asesor tiene cuatro objetivos núcleo:

- Asegurar que para cada vuelta de negociación se haga una evaluación apropiada, sobre cuya base se desarrollan recomendaciones para los negociadores a fin de enfatizar (mainstream) cuestiones ambientales y sociales en aquella vuelta de negociación comercial.
- Definir los términos de referencia para los documentos temáticos, y asegurar que los resultados de los documentos sean difundidos y utilizados.
- Asegurar que exista un equilibrio entre confidencialidad y transparencia en la participación pública, y que los resultados de la participación sean integrados en las evaluaciones.
- Dar a conocer los principales resultados de las evaluaciones y recomendaciones a los negociadores y equipos de negociación pertinentes.

Dentro del grupo asesor se asignan diferentes tareas:

- El grupo asesor tiene que elegir a un secretario o secretariado para la administración diaria, como también a un presidente. El secretario puede ser financiado del presupuesto de la EAE. El secretario se comunica con las personas contratadas para los documentos temáticos; además, se le pueden asignar otras tareas como la de informar a una audiencia más amplia a través de internet, o la de consultar a expertos.
- El presidente y un facilitador preparan el orden del día para cada reunión y aseguran que las reuniones se lleven a cabo de manera eficiente. El facilitador tiene que tener habilidades de crear consenso y manejar conflictos.
- Un funcionario público de contacto informa acerca de los resultados de la participación pública durante las reuniones, y realiza consulta pública entre las reuniones.

El grupo asesor se reúne las veces que sea necesario, y especialmente directamente antes o después de cada vuelta de negociación. En casos excepcionales, dependiendo de las circunstancias, puede ser que parte de las reuniones sean confidenciales, mientras que la parte no-confidencial se puede combinar con consulta pública o talleres. El grupo comparte información relevante con los equipos negociadores en tres momentos marcados:

- antes de las reuniones del grupo asesor (a fin de informar al grupo asesor de los asuntos clave),
- antes de la vuelta de negociación (a fin de proporcionar recomendaciones a los negociadores),
- después de las vueltas de negociación (para evaluar y planificar las siguientes acciones).

3.3. Las series de vueltas de EAE

La EAE se diseña de tal forma que cada vuelta (o un número seleccionado de vueltas) de negociación sea informada por una vuelta de EAE hecha a la medida. En cada EAE el grupo asesor se reúne. Las preparaciones de esta reunión consisten de la elaboración de una síntesis de documentos temáticos disponibles y un resumen de los resultados de las negociaciones hasta la fecha, y una sinopsis de los temas para la siguiente vuelta. Adicionalmente, durante las preparaciones, se lleva a cabo consulta pública y su resultado se presenta en la reunión del grupo asesor. Esta reunión entonces arroja recomendaciones para los negociadores e información (apertura al público). Cada vuelta de EAE subsiguiente empieza con una evaluación de la medida en que recomendaciones anteriores han sido incluidas en las negociaciones y cuáles temas nuevos han surgido. Puede ser que el grupo consultor decida que se requieren nuevos documentos temáticos sobre temas nuevos que acaban de surgir.

Cada vuelta de EAE consiste de cuatro pasos: delineamiento general, evaluación, recomendaciones y análisis de sensibilidad.

Delineamiento general

El objetivo general del delineamiento general es la identificación de y concertación sobre asuntos clave sobre la base de los documentos temáticos disponibles, preguntas de los equipos de negociación y los resultados de consulta pública. El grupo asesor debería justificar los asuntos prioritarios, identificar cualquier vacío de información y decidir cómo llenar estos vacíos.

Evaluación

La finalidad de evaluación es analizar tendencias existentes (por ejemplo concerniente a la pobreza o calidad ambiental) y desarrollar escenarios referentes a lo que puede ocurrir como consecuencia de opciones negociadas. Se recomienda utilizar una mezcla de métodos cualitativos y cuantitativos. Opiniones actualizadas de expertos como también estudios de escenario y estudios de caso existentes respaldarán las evidencias (proporcionadas en los documentos temáticos). Se requiere la debida atención tanto para riesgos como oportunidades; asuntos ambientales y sociales característicos ofrecerán ambos. Enfatizar opciones ganar-ganar y sacrificios entre ganancias a corto y largo plazo.

Los tipos de escenarios, incluyendo análisis de sensibilidad, que se pueden utilizar son:

- desarrollo sin un TLC (¿qué pasará de no aprobarse las propuestas?)
- desarrollo con un TLC (¿qué pasará de aprobarse las propuestas?)
- desarrollo con un TLC así como medidas suplementarias (incluyendo oportunidades o mitigación de impacto).

Medidas suplementarias no necesariamente se refieren al tratado comercial en sí, sino también pueden ser implementadas en otros sectores, por ejemplo en caso de que se propongan medidas de compensación. Los escenarios para medidas suplementarias se pueden basar en políticas /estrategias existentes de sostenibilidad en países o regiones, la compensación de grupos perjudicados, o aprovechamiento de nuevas oportunidades económicas a través de comercio internacional (ventajas comparativas).

Se deberían aclarar vínculos con tratados comerciales existentes y negociaciones (comerciales) en marcha, que influyen asuntos claves similares o restringen las posibilidades debido a los impactos potenciales cumulativos.

La notificación de EAE a los negociadores debería incluir una explicación de cómo se tienen que interpretar los resultados de la evaluación y cómo se pueden ponderar los

diferentes resultados. Esto se puede hacer mediante valoración de recursos naturales, o comparando riesgos.

Recomendaciones

De existir consecuencias potenciales menos deseadas, la EAE debería sugerir ajustes del TLC o medidas suplementarias.

La mejor forma de presentar recomendaciones a los negociadores es el formato de 'semáforos': los 'se debería hacer' y 'no se debería hacer' a partir de una perspectiva de sostenibilidad. Utilizar una mezcla de recomendaciones del tipo 'haz más bien' y 'no hagas daño'. Éstas dependerán de las características de cada país. Por ejemplo, países con abundancia de recursos naturales pueden concentrarse en oportunidades; países con muchos problemas ambientales, pueden concentrarse en medidas suplementarias y las que mitiguen el impacto. A fin de involucrar al sector privado, se pueden identificar situaciones ganar - ganar, por ejemplo en la producción de energía renovable.

Análisis de sensibilidad

Se realiza un análisis de sensibilidad a fin de verificar la solidez de las recomendaciones con miras a incertidumbres. Estas incertidumbres en escenarios y recomendaciones deben ser discutidas y se deben definir opciones que aborden situaciones donde las consecuencias reales sean diferentes a las consecuencias pronosticadas.

3.4. Documentos temáticos

La aplicación de documentos temáticos ha sido utilizada en la evaluación *ex post* del TLCAN realizada por la Comisión de Cooperación Ambiental. El grupo asesor emite Términos de Referencia designados para los documentos temáticos, asegurando que los documentos temáticos juntos proporcionen un conjunto completo de información sobre asuntos comerciales clave relacionados a asuntos de medio ambiente y pobreza. Los documentos temáticos tienen que estar disponibles lo antes posible en la EAE, pero, la dinámica de las negociaciones también requiere una planificación flexible de los documentos temáticos, y posiblemente se requieran documentos temáticos intermediarios o ad hoc. El número de documentos temáticos debería limitarse a 4 - 10, pero lo más importante es que proporcionen información concisa y adecuada al grupo asesor.

Los documentos temáticos, no más de 8.000 palabras (aproximadamente 20 páginas), deberían comprender el siguiente contenido:

Formulación del problema, hipótesis

Un documento temático trata una mercancía (por ejemplo café, plátanos) o sector (por ejemplo la pesca), ya que las mercancías comerciadas son el tema principal de un TLC. Temas horizontales, como servicios, inversión, derechos de propiedad intelectual, barreras no tarifarias, etc. cada vez tienen mayor importancia y tienen impactos considerables y también podrían ser materia de un documento temático. Además, se pueden elegir temas adicionales (por ejemplo biodiversidad), pero habría que procurar de evitar traslape entre los documentos temáticos. Cada documento temático, además, debería incluir un inventario de la capacidad institucional actual y requerida para atender las consecuencias ambientales del TLC.

Sobre la base de los insumos de la fase preparatoria de la EAE, el documento temático elabora la formulación del problema y algunas hipótesis acerca de los vínculos entre comercio y medio ambiente. La evaluación *ex post* del TLCAN utilizó hipótesis deducidas de posiciones altamente polarizadas que habían surgido durante el proceso de negociación. Estas hipótesis reflejaban efectos tanto positivos como negativos del comercio sobre el medio ambiente y posibilitaron una discusión integral enfocando los vínculos clave entre los dos.

Metodología y fuentes de información

Los documentos temáticos dependen del uso combinado de datos y fuentes de información cualitativa y cuantitativa. Por lo general los diferentes métodos se apoyan mutuamente:

- un análisis de tendencias podría proporcionar una base de referencia útil para la comparación de escenarios,
- los resultados de modelos cuantitativos (por ejemplo modelos de equilibrio general computarizado o equilibrio parcial) permiten la comparación de diferentes efectos a través de múltiples sectores, que pueden ser explicados ulteriormente por expertos sectoriales,
- estudios de escenario, pronósticos y estudios de caso existentes aportan evidencia adicional y proporcionan entendimientos y argumentos pertinentes para la comunicación.

Mientras que estudios macro tienden a presentar datos agregados sobre tendencias y distribución de ingreso, los documentos temáticos deberían proporcionar mayor entendimiento de las consecuencias del TLC sobre (sub) grupos de ganadores y perdedores. Se deberían contestar preguntas como: ¿Cuáles serían los costos de compensación de grupos interesados quienes pierden oportunidades a consecuencia del TLC? ¿De qué manera el TLC influencia en la posición económica de grupos vulnerables específicos? ¿Cuáles áreas son particularmente afectadas por el TLC?

En algunos casos los efectos de liberalización del comercio pueden ser ilustrados sin necesidad de datos sofisticados ni se necesitará la recopilación de datos primarios y secundarios. Experiencia en la práctica muestra que existe una relativa abundancia de datos sobre el uso de la tierra, el estado de la naturaleza, datos comerciales, y distribución de ingreso. Sin embargo, la variación en calidad y la especificidad geográfica de los datos disponibles frecuentemente dificulta la comparación de indicadores a través de los países y los periodos. Por lo tanto, se tiene que seleccionar cuidadosamente las fuentes de los datos. Estos indicadores deberían proporcionar información adicional sobre hipótesis con respecto al desarrollo esperado con o sin tratado comercial. Tratándose de un tratado comercial regional (que implica a varios países), los datos a nivel nacional, en estudios de caso y escenarios tienen que ser homologados para su comparación en el ámbito regional.

La descripción básica de referencia consiste de una exploración de la actual situación con respecto al sector o la mercancía. Describe los indicadores núcleo de sostenibilidad, por ejemplo:

- ambientales: índices de biodiversidad, nivel de recursos naturales e indicadores de la calidad ambiental;
- sociales: los indicadores ODM , número de conflictos, índice Gini;
- económicos: nivel de empleo, nivel de ingreso, nivel de migración;
- institucionales: legislación, derechos de propiedad.

Análisis, conclusión y recomendaciones

Los documentos temáticos preferentemente presentan el análisis con la misma estructura que la que tienen los documentos resumen que salen de las vueltas de EAE: delineamiento general de cuestiones clave, evaluación, recomendaciones y análisis de sensibilidad. Las recomendaciones tienen que dividirse en asuntos nacionales y regionales, a fin de enfatizar la necesidad de cooperación en las diferentes cuestiones que llegan a formar parte de la agenda de cooperación (por ejemplo políticas nacionales, medidas suplementarias, etc.)

Las recomendaciones tuviesen que ser lo más específicas posible, indicando:

- los temas sensibles que potencialmente lleven a mayores riesgos o cambios en el bienestar, el medio ambiente, los recursos naturales, o grupos sociales en riesgo;
- soluciones potenciales (cómo refinar políticas a fin de evitar riesgos o identificar alternativas);
- oportunidades (perdidas);
- de ser aplicable, qué más se tuviese que hacer para tomar una decisión acertada y que sería factible a corto y largo plazo;
- cuáles opciones son recomendables (lo que se debería hacer) y cuáles no son factibles (lo que no se debería hacer).

Los documentos temáticos hasta cierto punto se pueden comparar con el resultado de vueltas de EAE. A fin de evitar confusión, en la tabla 1 se resumen las diferencias principales entre los documentos temáticos y las vueltas de EAE y se muestra cómo ambos componentes deberían complementarse.

Tabla 1 Sinergia entre documentos temáticos y vueltas de EAE

Documentos temáticos	Vueltas de EAE
<ul style="list-style-type: none">• Enfoque de sector / mercancía / tema• Utilización de datos existentes y estudios realizados• No se hace investigación adicional, utilización de trabajos sobre escenarios de estar disponibles• Realizado por expertos o grupos de trabajo con pericia sectorial (ONGs, instituto de investigación,)• Basado en evidencia (es decir, proporcionar una sinopsis óptima de datos disponibles)• Estructurado a lo largo de ejes de las pautas proporcionadas (estructura lógica, 2 páginas de resumen para difusión pública))	<ul style="list-style-type: none">• Enfoque entre sectores• Utilización de documentos temáticos y datos que llenen vacíos• Utilización de un marco genérico / exhaustivo, posiblemente incluyendo escenarios• Realizadas por el grupo asesor • Basadas en objetivos (es decir, a fin de informar a los negociadores) • Estructuradas a fin de servir los objetivos arriba mencionados (finalidad lógica y de comunicación)

3.5. Participación pública

Participación pública genera entendimiento ampliamente difundido del tratado como también compromiso con los resultados. Participación pública como parte de una EAE se organiza a lo largo del proceso de negociación y debería ser complementario a la participación pública ya incluida en el proceso de negociación. Se la integra en la configuración de la EAE mediante representación adecuada de diferentes grupos de interesados dentro del grupo asesor. Adicionalmente, el funcionario público de contacto, es responsable de la organización de la participación de grupos de interesados fuera del grupo asesor.

El funcionario público de contacto participa en las reuniones del grupo asesor a fin de introducir los resultados de la consulta pública. El funcionario público de contacto realiza consultas públicas visitando y entrevistando a los grupos de interesados. La consulta se lleva a cabo sobre la base de información presentada en los documentos temáticos y los informes resumen (que están a disposición del público).

La participación pública debería basarse en redes de expertos y grupos de interesados existentes, relacionados con asuntos ambientales y sociales. A fin de estructurar la participación pública, se debería establecer una base de datos de grupos de interesados y expertos. Esta base de datos así llamada social, puede ser utilizada para dirigirse a los grupos de interesados y expertos y para la difusión de información durante el proceso de participación pública. Se puede utilizar el internet para dar continuación a las reuniones y explicar cómo se atenderán las cuestiones que surgieron durante la participación pública.

La participación pública con preferencia se debería concentrar en cuestiones nacionales, puesto que los interesados perciben los efectos sociales y ambientales de la liberalización del comercio en el ámbito nacional. Sin embargo, en caso de un tratado comercial regional, para el proceso de negociación es útil combinar cuestiones nacionales e internacionales. Esto puede llamar la atención de tanto las partes negociadoras como de la comunidad internacional.

3.6. Seguimiento y evaluación

Seguimiento y evaluación se llevan a cabo durante y después de las negociaciones comerciales y la EAE. Se presta atención al logro de resultados en términos de insumos, productos, resultados e impacto en los diferentes niveles de responsabilidad:

- El secretariado (o secretaría técnica) es responsable de verificar si la EAE reúne de manera eficiente a expertos y grupos de interesados, si los grupos de interesados son debidamente informados y si el grupo asesor recibe información adecuada para desarrollar recomendaciones para los negociadores.
- El grupo asesor es responsable de verificar hasta qué punto las recomendaciones de la EAE son integradas en cada vuelta de negociación. Los resultados deberían documentarse.
- Las autoridades competentes (por ejemplo ministerios) son responsables del seguimiento y la evaluación de la implementación verdadera del TLC y de verificar si los efectos sociales y ambientales de hecho difieren de los que fueron pronosticados. Normalmente, un TLC incluye un plan de seguimiento y evaluación, y donde sea necesario, la EAE debería contribuir en este plan.

Insumo

El secretariado es responsable de mantener al tanto el panorama general de las actividades realizadas por el grupo asesor, el funcionario público de contacto y los contratistas de los documentos temáticos. El secretariado, además, asegura comunicación oportuna y adecuada con los equipos negociadores.

Producto

Ejemplos de productos son informes de avance, documentos temáticos, las recomendaciones y conclusiones del grupo asesor, los resultados de consultas públicas y otras formas de informes, documentos directrices y publicidad. El nivel de detalle de estos documentos dependerá de los recursos financieros disponibles.

Resultado

El grupo asesor evalúa cómo las negociaciones de TLC toman en cuenta de verdad el producto de la EAE. ¿Las observaciones y recomendaciones del grupo asesor tienen un efecto directo en las negociaciones? Esto se debe evidenciar en las posiciones adoptadas por los negociadores y los puntos de vista y la percepción de las organizaciones de la sociedad civil. La EAE, además, debería poder contribuir en procesos directrices relacionados con las negociaciones comerciales (por ejemplo SIA por la UE) y activamente influenciar la percepción y conciencia entre las personas que elaboran políticas. Finalmente, hacia la conclusión de las negociaciones, el grupo asesor verifica hasta qué punto el énfasis (mainstreaming) del medio ambiente ha sido exitoso en los resultados de las negociaciones (modificaciones directas del contenido del CLS, medidas suplementarias, etc.).

Impacto

El seguimiento del proceso de TLC y el impacto a largo plazo en el período después de la EAE requiere una estructura diseñada bajo la responsabilidad de las autoridades competentes.

La evaluación debería referirse a la implementación verdadera del proceso de TLC, los efectos sociales y ambientales del TLC y los impactos del TLC a mediano y largo plazo, y la conciencia con respecto a cuestiones ambientales y sociales entre las personas que elaboran políticas y el público.

El grupo asesor podría utilizar los documentos temáticos para desarrollar recomendaciones para indicadores y métodos de seguimiento.

Debido a que los impactos de convenios comerciales son de largo plazo, debería existir una organización con un mandato a largo plazo y un presupuesto adecuado a fin de

llevar a cabo el seguimiento y la evaluación de los impactos comerciales. Se requiere un equilibrio entre evaluación a largo plazo y de suficiente profundidad (por ejemplo cada cinco años) para poder responder a cambios rápidos y para generar insumo de datos para las evaluaciones de impacto a largo plazo. Por lo tanto, la evaluación de la capacidad institucional, discutida en secciones anteriores, debería incluir recomendaciones acerca de la capacidad institucional que es necesaria para llevar a cabo seguimiento y manejar adecuadamente los impactos del TLC.