

**LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL
MERCADO TOTAL.
REFLEXIONES A PROPÓSITO DEL ÁREA DE
LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS - ALCA**

11

Jairo Estrada Álvarez*

*Profesor del Departamento de Ciencia Política. Facultad de Derecho,
Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia

La discusión en torno al proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas, Alca, ha cobrado importancia en nuestro país en el pasado reciente y de manera tardía en comparación con otros países de América Latina. A partir del segundo semestre de 2002, empero, se aprecia un creciente interés en la materia. El gobierno del presidente Uribe Vélez ha colocado las negociaciones del Alca dentro de sus prioridades de política comercial. Sin referirse expresamente al Alca, en el plan de desarrollo "Hacia un Estado comunitario" se señala que como parte de su política comercial, "el Gobierno negociará acuerdos internacionales que eliminen barreras al acceso, estimulen la inversión extranjera y faciliten la reasignación de recursos hacia actividades más productivas". Y precisa que, junto con el sector privado, se deberán "asumir los retos que suponen unas negociaciones complicadas sobre un temario amplio y ambicioso: servicios, inversiones, compras gubernamentales, derechos de propiedad intelectual, y normas para la regulación de la competencia" .

De parte de los gremios económicos se han conocido expresiones que, según sus intereses específicos, van desde verdaderas apologías hasta la manifestación de reservas y preocupaciones sobre las incidencias del Alca en la producción nacional . De otro lado, en sectores sociales y populares, así como en el movimiento sindical, se viene gestando y consolidando un movimiento contra el Alca que busca, además, articularse con movimientos similares en otros países del continente. En el campo académico, aunque se aprecian posiciones enfrentadas, la discusión no ha alcanzado todavía los niveles que demanda un proyecto de semejantes características. Con razón afirma Pulecio que "el debate sobre el Alca aún está crudo y es ajeno al grueso de la población colombiana" .

El presente trabajo tiene dos propósitos principales: en primer lugar, busca contribuir a una comprensión de los aspectos básicos del proceso del Alca, a partir de un examen de los documentos institucionales que se han producido desde que se lanzara formalmente el proyecto, en la Primera Cumbre de las Américas, en diciembre de 1994, en Miami. En esta parte del texto se presen-

¹ Plan Nacional de Desarrollo, "Hacia un Estado comunitario", pp. 104-105. En reiteradas oportunidades se ha afirmado por parte del Presidente de la República y del ministro de Comercio Exterior que de no prosperar el proyecto de Alca, el gobierno tendría sumo interés en promover un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

² Tal es el caso de la llamada alianza entre los empresarios agrupados en la Asociación Colombiana de Pequeños Industriales, Acopi, y aquéllos pertenecientes a la Sociedad de Agricultores de Colombia, Sac.

³ Jorge R. Pulecio. "El Alca en la perspectiva de Colombia", en *Estudios sobre el Alca*, No. 3, Friedrich Ebert Stiftung, Santiago, noviembre de 2002.

[282] tan de manera sistemática y en cierta forma descriptiva las diferentes etapas del proceso del Alca, así como aspectos clave de los contenidos del segundo borrador de acuerdo, dado a conocer en la reunión ministerial de Quito, el pasado 1º. de noviembre de 2002. El trabajo pretende, en segundo lugar, suministrar elementos de análisis para un entendimiento crítico del Alca. En ese sentido, se muestran los vínculos entre las reformas estructurales del Consenso de Washington y el proceso del Alca, para constatar que con este proyecto no sólo se asiste a un cierre de ese ciclo de reformas, sino que se contribuyen a configurar los fundamentos de un nuevo orden (sistema de poder) transnacional, el cual, desde el punto de vista de su organización jurídico-institucional, en la forma del Alca, puede ser definido como la *constitución política del mercado total*. La tesis de un nuevo orden transnacional se fundamenta en un análisis de las principales tendencias del comercio exterior y de la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, desde la década de 1990, así como en atención a los intereses específicos de Estados Unidos en el proyecto del Alca y en la presentación de “otros caminos”, que se vienen recorriendo a través de tratados de “libre comercio” con Estados Unidos.

Aspectos formales e institucionales de la organización del Alca

Antecedentes del Alca

Los antecedentes más cercanos del Alca se remiten a la presentación en 1990 de la “Iniciativa para las Américas” por parte del entonces presidente de Estados Unidos, George Bush (padre). Con dicha iniciativa se formuló el propósito de impulsar la creación de una “Zona Hemisférica de Libre Comercio”, que se extendería “desde el puerto de Anchorage hasta la Tierra del Fuego”.

La formulación de la Iniciativa Bush se produjo en un contexto favorable a las transformaciones neoliberales, dado que al inicio de los años noventa se había asistido al derrumbe de los proyectos de socialismo de Estado en la antigua Unión Soviética y en Europa del Este. Tal derrumbe se presentó como el triunfo de “la democracia y el libre mercado” y se constituyó –al menos durante los años inmediatamente posteriores– no sólo en el soporte empírico de la tesis del “fin de la historia”, sino en argumento contra la crítica al modo de producción capitalista.

De otra parte, pese a los nefastos efectos de los programas de ajuste económico impuestos por el Fondo Monetario Internacional a lo largo de la década de los ochenta del siglo pasado, hacia fines de ese decenio se formuló el “Consenso de Washington” y se dio inicio al nuevo ciclo de reformas estructurales de

tipo neoliberal. Dichas reformas se emprenderían en la mayoría de países de América Latina por gobiernos “legitimados” electoralmente y darían cuenta del proyecto de construcción de un orden neoliberal, traducido al lenguaje de la normatividad positiva y dotado de esa forma con el don de la legalidad .

Eran tiempos, pues, para el desarrollo de proyectos “genuinamente” capitalistas. Desde la perspectiva de Estados Unidos, la Iniciativa Bush era un componente más de un proyecto de recuperación de la debilitada hegemonía norteamericana en el concierto mundial, reducida en parte a la posición de “gendarme” en razón de la fuerte competencia económica proveniente de Europa y de Japón. Con ese proyecto se buscaba reafirmar posiciones en América Latina frente a una previsible profundización de la competencia por los mercados internacionales, que entre tanto registraban un tendencia fuerte a la regionalización. Además, a juicio de Estay, se buscaba “elevar a un nuevo nivel las relaciones intrahemisféricas, poniendo fin así a un largo período durante el cual la relación bilateral con los países latinoamericanos –o, en algunas ocasiones, con grupos de países de la región, como ocurrió con la “Alianza para el Progreso” y posteriormente con la “Iniciativa para la Cuenca del Caribe”– sólo se transformaba en prioritaria en la medida en que, desde la perspectiva de la confrontación geopolítica que dominaba el escenario internacional, se identificaba un peligro presente o potencial para la seguridad de Estados Unidos. Así, las iniciativas económicas y políticas de mayor envergadura que EE.UU. desarrolló hacia Latinoamérica durante toda la ‘guerra fría’ fueron claramente orientadas por la consigna general de ‘luchar contra el comunismo’”. La Iniciativa Bush se constituiría “en la primera definición estratégica de Estados Unidos, desde la Alianza para el Progreso, respecto a su relación económica con el conjunto de América Latina” .

El proceso de formulación e institucionalización del Alca

El proyecto político estadounidense de configuración de un “mercado libre” no se concretó durante la administración Bush. Tal aspiración habría de empezar a materializarse en la Cumbre de las Américas, celebrada en 1994, en Miami, Florida, siendo Bill Clinton presidente de Estados Unidos. A ella

⁴ Dos fueron los soportes esenciales del Consenso de Washington: desregulación económica y estabilidad macroeconómica. Véase Max Larrain (1999), “El Consenso de Washington: ¿Gobernador de gobiernos?”, <http://members.tripod.com/propolco/4sem/washington.htm>

⁵ Jaime Estay, “El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (Alca), la integración latinoamericana y las tareas de la izquierda”, México, 2001, pp. 3-4 (mimeo).

asistieron los jefes de Estado y de Gobierno de todos los países de las Américas, con la excepción de Cuba. Para ese momento, las políticas del Consenso de Washington se encontraban en pleno proceso de implantación en la mayoría de países de América Latina, de suerte que la mencionada reunión estaba precedida de una especie de consenso político e ideológico entre Washington y las élites gobernantes latinoamericanas en torno al proyecto neoliberal y a su dogma principal: “democracia es igual a libre mercado”.

En el “Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas”, acordado en la cumbre de Miami, se decidió “iniciar de inmediato el establecimiento del ‘Área de Libre Comercio de las Américas’ en la que se eliminarán progresivamente las barreras al comercio y la inversión”. Así mismo, se resolvió “concluir las negociaciones para el establecimiento de esa área “a más tardar en el año 2005”.

La formulación del proyecto del Alca estuvo acompañada, entre otras, de las siguientes consideraciones, que daban cuenta, además, de sus supuestos teóricos e ideológicos :

a) El libre comercio (sin barreras, sin subsidios, sin prácticas desleales) y con un creciente flujo de inversiones productivas es una clave de la prosperidad.

b) La eliminación de los obstáculos para el acceso al mercado de los bienes y servicios entre los países del área promoverá el crecimiento económico.

c) “El libre comercio y una mayor integración económica son factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos (...) y proteger mejor el medio ambiente”.

d) Sobre la base de los acuerdos subregionales y bilaterales existentes se ampliará y profundizará la integración económica hemisférica”.

e) Se crearán “mecanismos sólidos que promuevan y protejan el flujo de inversiones productivas en el Hemisferio, y fomenten el desarrollo y la integración progresiva de los mercados de capital”.

f) Se creará “una infraestructura hemisférica con la cooperación y el financiamiento del sector privado y de las instituciones financieras internacionales. Este proceso, que requiere de un esfuerzo de cooperación en áreas tales como telecomunicaciones, energía y transporte, permitirá el movimiento eficiente de bienes, servicios, capital, información y tecnología, que son la base de la prosperidad”.

g) Se reconoce “que la integración económica y la creación de un área de libre comercio serán tareas complejas, particularmente a la luz de las amplias diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías” del Hemisferio.

En la Cumbre de las Américas se definió igualmente un plan de acción, que comprendía como uno de sus ejes, la “promoción de la prosperidad me-

diante la integración económica y el libre comercio” . El proyecto del Alca quedó incorporado dentro de los propósitos de este eje. En este plan, se reafirmó el lanzamiento del Área de Libre Comercio de las Américas, luego de declararse el respaldo pleno a las disposiciones del GATT/OMC, de destacar los “logros extraordinarios en cuanto a la liberalización del comercio y la integración subregional”, y de definir los campos de negociación para la celebración de “acuerdos equilibrados e integrados” . La materia del Alca quedó establecida de manera más precisa: “barreras arancelarias y no arancelarias que afecten el comercio de bienes y servicios; agricultura; subsidios; inversión; derechos de propiedad intelectual; compras del gobierno; barreras técnicas al comercio; salvaguardias; reglas de origen; derechos antidumping y compensatorios; normas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios; solución de controversias y políticas de competencia” . Así mismo, la Cumbre instruyó a los ministros responsables de comercio para adoptar un plan de acción inmediata a fin de concretar los propósitos del proyecto del Alca, y definió una agenda inicial de trabajo .

Junto a los lineamientos generales del proyecto del Alca, en el plan de acción se aprobaron parámetros para la aplicación de políticas en materia de desarrollo y liberalización de los mercados de capital, de infraestructura hemisférica, de cooperación energética y de telecomunicaciones e infraestructura de la información, especialmente . Como se aprecia, la idea de un área

⁶ Cumbre de las Américas. Declaración de Principios. Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas. Miami, diciembre de 1994. Resulta cuando menos curioso que en la “Cumbre” el reconocimiento del problema de la deuda externa no se haya acompañado de formulación alguna para enfrentarlo. Los firmantes de la declaración se limitaron a afirmar “que a pesar de los avances considerables en la solución del problema de la deuda en el Hemisferio, la carga que representa un elevado endeudamiento externo continúa obstaculizando el desarrollo de algunos de nuestros países” .

⁷ El plan de acción diseñó también lineamientos de política para “la preservación y el fortalecimiento de la comunidad de democracias de las Américas”, “la erradicación de la pobreza y la discriminación en nuestro hemisferio” y “la garantía del desarrollo sostenible y la conservación de nuestro medio ambiente para las generaciones futuras” . No es propósito de este trabajo abordar los alcances y desarrollos de estos objetivos. Solamente se considerará lo pertinente para la concreción del Alca. Véase: *Cumbre de las Américas, Plan de Acción*, Miami, diciembre de 1994.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

[286] de libre mercado, fue completaba con otros requerimientos de política frente a otros campos de la actividad económica.

Desde el lanzamiento del Alca en diciembre de 1994 hasta la reunión ministerial de marzo de 1998 en Costa Rica, se asistió a un proceso de diseño de la estructura, el alcance y la organización de las negociaciones del acuerdo. Esta fase, que ha sido caracterizada oficialmente como preparatoria, se llevó a cabo en las reuniones ministeriales de Denver, Estados Unidos (junio de 1995); de Cartagena, Colombia (marzo de 1996); Belo Horizonte, Brasil (mayo de 1997) y culminó precisamente en la reunión de marzo de 1998 en San José, Costa Rica. Esta última reunión representó un punto de inflexión en el proyecto del Alca pues en ella “los ministros recomendaron a los Jefes de Estado y de Gobierno el inicio de las negociaciones y establecieron la estructura así como los principios y objetivos generales para guiarlas” .

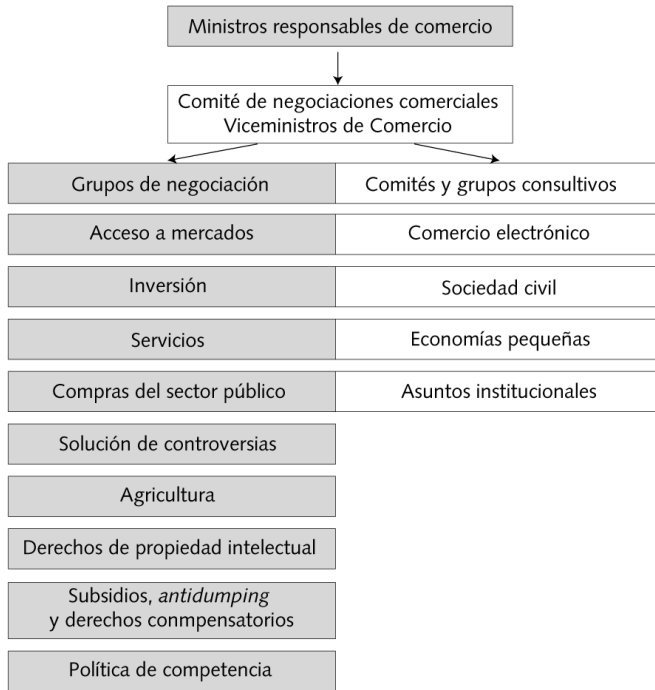
En la reunión de San José quedaron definidos los grupos de negociación del Alca, así como los comités y grupos consultivos (véase figura No. 1).

Como se puede apreciar, la estructura del proyecto Alca indica claramente que se está en presencia de un proyecto que no se circunscribe exclusivamente al “libre comercio”. Los diferentes grupos de negociación dan cuenta de un propósito que tiene en mente la regulación de aspectos que pudieran considerarse como esenciales en la economía política de la fase actual de la globalización capitalista.

Así mismo, con los comités y grupos consultivos se ha pretendido dar respuesta a diversas inquietudes respecto del proceso de constitución del Alca, en especial en relación con los debates sobre el trato que en el acuerdo se le otorgaría a las economías más pequeñas y débiles. También respecto de una cuestión que en el terreno exclusivo de la política resulta de la mayor trascendencia: la legitimidad; la cual estaría resuelta, a juicio de los gestores del Alca, con la implantación de mecanismos de participación de la “sociedad civil” .

A los grupos de negociación y a los comités y grupos consultivos definidos en San José, se le trazaron unos objetivos claros, que permitieron dilucidar los alcances más precisos del proyecto político de constitución del Alca. Con fundamento en las definiciones acordadas en esta cuarta reunión ministerial, las negociaciones del Alca se lanzaron formalmente en abril de 1998 durante la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Santiago, Chile¹². Y ello ocurrió, pese a las evidentes manifestaciones de la crisis financiera internacional desatada en el sudeste asiático a mediados de 1997 en Tailandia, y sus severos efectos sobre las economías latinoamericanas, en especial en Brasil y Argentina. En Santiago, si bien se reconocieron tales efectos, en la declaración de la Cumbre se reiteró la confianza en las dominantes orientaciones de la política neoliberal, tanto desde la perspectiva de las políticas macroeconómicas

FIGURA 1
ESTRUCTURA DE LAS NEGOCIACIONES DEL PROYECTO ALCA



Fuente: www.ftaa-alca.org

como de aquellas relacionadas con las modalidades de inserción de las economías en la globalización capitalista.

En la declaración de la Cumbre se afirmó: “Aún cuando algunos países de la región han sido afectados por presiones financieras y otras dificultades económicas, junto con los severos contratiempos económicos que han sufrido ciertas naciones de otras regiones, la tendencia general en las Américas ha estado marcada por un crecimiento económico más rápido, menores índices de inflación, mayores oportunidades y confianza al insertarse en el mercado globalizado. En gran medida, estos logros se deben a los esfuerzos sostenidos en favor de la cooperación desplegados por nuestros países, con el fin de fomentar la prosperidad mediante una mayor integración y apertura en la esfera económica. Se han formado nuevas asociaciones mientras que las ya existentes se han fortalecido y ampliado. Los acuerdos subregionales y bila-

¹¹ Antecedentes del Alca. www.ftaa-alca.org

¹² *Ibid.*

terales de integración y libre comercio están desempeñando un papel positivo. Tenemos confianza en que el Área de Libre Comercio de las Américas (Alca) mejorará el bienestar de nuestros pueblos, incluyendo a las poblaciones en desventaja económica en nuestros respectivos países”¹³.

Además de formalizarse el inicio de las negociaciones, en Santiago se estableció como límite para su terminación el año 2005. Así mismo se caracterizó el Alca como un acuerdo que sería “equilibrado, amplio y congruente con la Organización Mundial del Comercio (OMC)”, y constituiría “un compromiso único”. Y se aseveró que su “negociación (sería) transparente, y (tomaría) en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías de las Américas, con el fin de generar oportunidades para la plena participación de todos los países”. También se llamó a “todos los sectores de la sociedad civil” a la participación constructiva. Se reafirmó la creencia en “que la integración económica, la inversión y el libre comercio (serían) factores claves para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones laborales de los pueblos de las Américas y lograr una mejor protección del medio ambiente”. Y se dejó planteado que estos dos últimos temas se tomarían en consideración “a medida que (se avanzara) en el proceso de integración económica en las Américas”¹⁴.

En la reunión ministerial de Toronto de noviembre de 1999, los ministros instruyeron a los Grupos de Negociación para preparar un primer borrador de texto de sus respectivos capítulos, con el fin de ser presentado en la sexta reunión ministerial en Buenos Aires, a realizarse en abril de 2001¹⁵. De acuerdo al mandato de Toronto, los grupos de negociación entregaron en la reunión ministerial de Buenos Aires el primer borrador del Alca. Los ministros, por su parte, recomendaron a los jefes de Estado y de Gobierno, en una decisión que oficialmente fue caracterizada como “sin precedentes”, hacer público el borrador de acuerdo del Alca. Ello ocurriría en la Tercera Cumbre de las Américas, realizada en Quebec, Canadá, en abril de 2001¹⁶.

De esa forma, un proceso que hasta entonces se había tramitado de manera secreta, como ocurriera en su momento con el malogrado Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), promovido por los principales gobierno de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, Oced, empezó a ser conocido por la opinión pública, vale decir, cuando las definiciones esenciales ya se habían tomado y los delineamientos de política en los diferentes grupos de negociación se encontraban ya trazados. Desde la Cumbre de Canadá, los discursos a favor de la participación de la sociedad civil se tornarían más frecuentes.

En Quebec se reafirmó la tesis sobre la correlación entre la economía de libre mercado, de una parte, y el desarrollo sostenible y el mejoramiento del nivel de vida, de otra. En la declaración se aseveró que “las economías

abiertas y libres, el acceso a los mercados, el flujo sostenido de las inversiones, la formación de capitales, la estabilidad financiera, políticas públicas adecuadas, el acceso a la tecnología y el desarrollo y capacitación de los recursos humanos, son claves para reducir la pobreza y la inequidad, elevar los niveles de vida y promover el desarrollo sostenible”¹⁷.

Respecto del Alca se acogió “el progreso significativo logrado hasta la fecha para el establecimiento de un Área de Libre Comercio de las Américas (Alca), incluyendo la elaboración de un borrador preliminar del Acuerdo Alca”. Se insistió en que, como se ha venido haciendo desde la primera Cumbre en Miami, “el libre comercio, sin subsidios ni prácticas desleales, acompañado de flujos crecientes de inversión productiva y de una mayor integración económica, favorecerá la prosperidad regional, permitiendo elevar los niveles de vida, mejorar las condiciones laborales de los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente”. Así mismo, se decidió hacer público “el borrador preliminar del Acuerdo Alca”, lo cual fue definido como “una muestra clara de nuestro compromiso colectivo con la transparencia y con una comunicación creciente y sostenida con la sociedad civil”¹⁸.

En cuanto al calendario de implantación del proyecto se instruyó a los ministros responsables de Comercio para que asegurasen que “las negocia-

¹³ Segunda Cumbre de las Américas, “Declaración de Santiago suscrita por los Jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la Segunda Cumbre de las Américas”, Santiago, Chile, a los 19 días del mes de abril de 1998.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Se solicitó a los grupos responsables de los temas de acceso a mercados, discutir las modalidades y procedimientos para las negociaciones en sus respectivas áreas. Los ministros aprobaron también varias medidas de facilitación de negocios, particularmente en el área de procedimientos aduaneros, designadas para facilitar el intercambio comercial en el hemisferio. Véase www.ftaa-alca.org

¹⁶ Este primer borrador se constituyó en el referente de análisis de los primeros trabajos críticos sobre el Alca, pues en él se ponían en evidencia los contenidos de un proyecto a todas luces favorable a los intereses de Estados Unidos. Al respecto, véase: Maude Barlow (2002), “Área de Libre Comercio de las Américas y la amenaza de los programas sociales, la sostenibilidad del medio ambiente y la justicia social en las Américas”, en varios autores, *El Alca: el mercado libre más grande del mundo*, Fica, Bogotá.

¹⁷ Tercera Cumbre de las Américas, “Declaración de Quebec suscrita por los Jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la Tercera Cumbre de las Américas”, Quebec, Canadá, abril de 2001.

¹⁸ *Ibid.*

ciones del Acuerdo Alca concluyan, a más tardar, en enero de 2005, para tratar de lograr su entrada en vigencia lo antes posible, y no más allá de diciembre de 2005¹⁹". Nuevamente en Quebec se señaló que el "Acuerdo deberá ser equilibrado, comprensivo, y congruente con las reglas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y deberá constituir un compromiso único". Así mismo, que se otorga "gran importancia a que el diseño del Acuerdo tenga en cuenta las diferencias en tamaño y niveles de desarrollo de las economías participantes"²⁰. En el plan de acción aprobado en la Cumbre se reafirmaron los principios del Alca, así como el calendario²¹.

Terminadas las reuniones de abril de 2001, los grupos de negociación continuaron su trabajo pues debían presentar, como en efecto lo hicieron, un segundo borrador del proyecto del Alca en la séptima reunión ministerial a celebrarse en Quito, Ecuador, en noviembre de 2002.

A la fecha de realización de la reunión de Ecuador, el contexto político, económico y social había sufrido importantes cambios. En primer lugar, la cruzada antiterrorista de Estados Unidos –después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001– se encontraba en pleno apogeo. La preparación de la agresión contra Irak –cínicamente definida en los medios masivos de comunicación como la guerra contra Irak– estaba en marcha. El Plan Colombia se había articulado con la estrategia antiterrorista y se develaba como lo que se sospechaba desde su formulación inicial en 1999: en lugar de un plan de lucha contra el narcotráfico, se trataba de un plan de guerra contrainsurgente para consolidar el dominio estadounidense en el área, enfrentar la insurgencia colombiana y debilitar el movimiento social en ascenso en los países de la región andina. En segundo lugar, eran cada vez más evidentes los signos de agotamiento y de crisis de las estrategias neoliberales del Consenso de Washington. Las bondades del proyecto político del "libre mercado" habían dejado de serlo y los impactos de las políticas neoliberales se expresaban de manera demasiado dramática, en especial, en un país, cuyas élites dominantes, Estados Unidos y los organismos de regulación supranacional, como el FMI y el Banco Mundial, lo habían hecho aparecer durante una década como el ejemplo a seguir: Argentina. Pero no era sólo allí. Los elevados niveles de endeudamiento público y la carga de su servicio en ascenso, el incremento en la concentración de la riqueza y del ingreso acompañada del aumento de la pobreza y la desocupación, eran indicadores de la situación de crisis que afectaba a la mayoría de países latinoamericanos. Tal situación había incidido, sin duda, sobre el curso de los procesos políticos de la región, en algunos de cuyos países las campañas de elección presidencial, particularmente en Brasil, Bolivia y Ecuador habían puesto en evidencia qué lejos se estaba, entre tanto, en América Latina de

una situación de “consenso” y de “estabilidad política” para los proyectos neoliberales, similar a aquella en la que se formularía formalmente el proyecto del Alca en diciembre de 1994 en Miami.

Por ello es que la reunión ministerial de Quito debe ser apreciada en un doble sentido: al tiempo que da cuenta de un avance en la consolidación institucional del Alca, en igual medida pone en evidencia que tal proyecto podría verse afectado por el curso de los procesos políticos en el subcontinente. Frente a la euforia inicial, se han empezado a plantear dudas respecto de la viabilidad política del proyecto y a la necesaria activación de “estrategias alternativas”, por la vía de acuerdos de libre comercio de carácter bilateral.

La reunión de Quito produjo definiciones importantes con el fin de garantizar que el Alca entrase en su etapa definitiva de negociación. Frente a la críticas que a lo largo del continente se habían venido formulando respecto del Alca como un proyecto que sólo tendría en mente la atención de intereses económicos de Estados Unidos, las multinacionales y las élites dominantes en América Latina, la declaración de Quito respondió con una comprensión del Alca como un proyecto que aportaría al “fortalecimiento de la democracia, la creación de prosperidad y la realización del potencial humano”, y de manera más específica, cuyas negociaciones tomarían en cuenta “la amplia agenda social y económica contenida en las Declaraciones y Planes de Acción de Miami, Santiago y ciudad de Quebec, con el objeto de contribuir a elevar los niveles de vida, incrementar el empleo, mejorar las condiciones laborales de los pueblos de las Américas, mejorar los niveles de salud y educación y proteger mejor el medio ambiente”²².

Al reconocerse el “deterioro de la coyuntura económica mundial y hemisférica y el agravamiento de las tensiones internacionales en los planos político y social que se han verificado en el período más reciente”, así como la marcada “disminución en los flujos de comercio y de inversiones internacionales”, la reunión de Quito reiteró el “compromiso de evitar, en la medida de lo posible, la adopción de políticas o medidas que puedan afectar negativamente el comercio y la inversión regional. Con la intención de contribuir a

¹⁹ *Ibid.* El Gobierno de Venezuela ha venido expresando, desde la Cumbre de Quebec, sus reservas frente a la fecha de inicio del Alca.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Véase: Cumbre de las Américas, “Plan de Acción”, Quebec, Canadá, abril de 2001.

²² Séptima Reunión de Ministros de Comercio del Hemisferio, “Declaración ministerial” Quito, Ecuador, 1º. de noviembre de 2002.

[292] la expansión del comercio mundial, (se reafirmó) el compromiso de que los resultados del Alca no impondrán barreras adicionales a otros países”²³.

La declaración de Quito manifestó significativos avances en el proceso de negociación. Según los mandatos de la reunión de Buenos Aires, en especial respecto de “la elaboración de un segundo borrador de los capítulos consolidados redactados por los Grupos de Negociación y el trabajo preliminar del Comité Técnico de Asuntos Institucionales (CTI) sobre los aspectos generales e institucionales del futuro Acuerdo del Alca, el inicio de las negociaciones de acceso a los mercados en bienes agrícolas y no agrícolas, servicios, inversión y compras del sector público, el 15 de mayo de 2002; la aprobación de los Métodos y Modalidades de negociación que se aplicarán en la siguiente fase del proceso, y el establecimiento del calendario para el intercambio de ofertas de acceso a mercados, comenzando las ofertas iniciales a partir del 15 de diciembre de 2002; la definición de las modalidades sobre la notificación del arancel base, la aprobación de las pautas o lineamientos para el tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías; y el Programa de Cooperación Hemisférica (PCH)”²⁴.

Además de reafirmar los principios de negociación ya definidos en encuentros anteriores, en la reunión de Quito se puso énfasis en la compatibilidad de los proyectos de liberalización comercial con las políticas ambientales y las políticas laborales, cuestiones sobre las cuales –como ya se señaló– se han centrado algunas de las críticas frente al Alca. Por ello, en la declaración se habla de que las políticas “ambientales y de liberalización comercial se apoyen mutuamente”, y de asegurar la “observancia y promoción de las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas, renovando (el) compromiso de respetar la Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1998, reconociendo que dicha Organización es la entidad competente para promover, establecer y ocuparse de esas normas fundamentales del trabajo”²⁵.

De la misma forma que en las diferentes reuniones realizadas después de la Cumbre de Miami, en Quito se formuló nuevamente la tesis de que “la expansión de los flujos comerciales, la liberalización del comercio y la inversión en el Hemisferio, contribuirá al crecimiento, generación de empleos, aumento en el nivel de vida, mayores oportunidades y la reducción de la pobreza en el Hemisferio. Para que ello sea posible la conformación del Alca deberá promover la aplicación de políticas orientadas al desarrollo económico, fomentando la generación de empleo y la operación efectiva del mercado laboral en el Hemisferio”²⁶.

En Quito se decidió igualmente vincular las negociaciones del Alca con la agenda de Doha de la OMC²⁷. Mención especial mereció la agenda agrí-

cola, así como la problemática en torno a la negociación de los subsidios, el *antidumping* y los derechos compensatorios (SADC). Como es sabido, estos dos aspectos representan un campo fuerte de desacuerdos entre Estados Unidos y algunos países latinoamericanos, especialmente Brasil. Respecto de la agricultura, en la Declaración se señaló el “compromiso hemisférico con la eliminación de los subsidios a las exportaciones que afectan el comercio de productos agrícolas en el Hemisferio y el desarrollo de disciplinas a ser adoptadas para el tratamiento de todas las otras prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas, incluyendo aquellas que tienen efecto equivalente a los subsidios a las exportaciones agrícolas, y de lograr avances sustantivos en las negociaciones de acceso a mercados”²⁸. En cuanto a los SADC, la declaración llamó a “intensificar sus esfuerzos para alcanzar un entendimiento común con miras a mejorar, cuando sea posible, las reglas y procedimientos relativos a la operación y aplicación de leyes *antidumping* y derechos compensatorios”²⁹.

La reunión de Quito fijó los plazos para la presentación de ofertas iniciales (entre el 15 de diciembre de 2002 y el 15 de febrero de 2003) “que

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ En Doha se acordó “avanzar en materia de subsidios a la agricultura en la próxima ronda de negociaciones multilaterales”. Tal acuerdo se logró “a pesar de la fuerte resistencia de la Unión Europea y principalmente al cambio de la disposición que mostró la delegación Estados Unidos de aceptar poner sobre la mesa de negociación el tema de *antidumping*. De bloquearse el avance en estos temas, subsidios agrícolas y *antidumping*, se reduce significativamente la importancia y el interés de la nueva ronda multilateral”. Cepal, División de Comercio Internacional e Integración (2003), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002*, Santiago de Chile, enero, p. 12.

²⁸ En la Declaración, dando cuenta de la existencia de diversas argumentaciones respecto de la problemática agrícola, se afirma además: “Reconocemos que, en un mercado global, debemos tener resultados significativos en las negociaciones sobre agricultura, tanto en el Alca como en la OMC. En ese contexto, debemos también tener presente las prácticas de los terceros países que distorsionan el comercio mundial de productos agrícolas. Asimismo, reconocemos que nuestra respectiva evaluación, por país o grupo de países, de los resultados de las negociaciones de acceso a mercados en agricultura en el Alca dependerá del progreso que consigamos alcanzar en los otros temas que son parte de la agenda agrícola”. *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

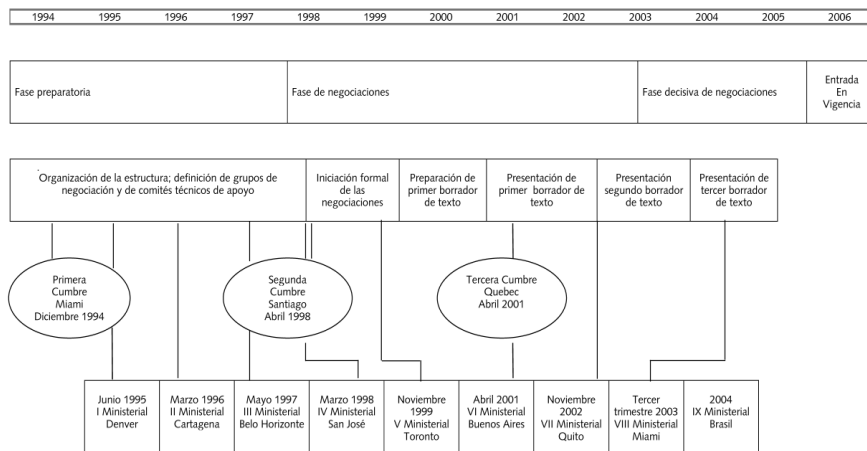
contribuyan de modo efectivo a la liberalización del comercio hemisférico”, para luego someterlas a revisión y mejorarlas (16 de febrero a 15 de junio de 2003), para finalmente hacer la presentación de ofertas revisadas “a partir del 15 de julio de 2003 al cual seguirán las negociaciones ulteriores sobre las mejoras”³⁰. El interés por avanzar en aspectos concretos de la negociación, quedó plasmado en la instrucción dada a los grupos de negociación para “que logren el consenso sobre el mayor número posible de temas en cada uno de los borradores de capítulo del Acuerdo del Alca” y para presentar “una nueva versión de los capítulos al CNC (Comité de Negociaciones Comerciales), a más tardar ocho semanas antes de nuestra próxima reunión a final de 2003”³¹.

Finalmente, se convocaron “en este último período, que va desde noviembre del año 2002 a enero del año 2005, dos reuniones de Ministros Responsables del Comercio, a saber, en el cuarto trimestre de 2003 en Miami, Estados Unidos, y en 2004, en Brasil”.

Como se puede apreciar, las negociaciones del Alca han entrado en la recta final y existe un interés fuerte en mostrar acuerdos en los diferentes capítulos del acuerdo.

En la figura 2 se presenta de manera esquemática el proceso del proyecto del Alca, considerando las principales definiciones tomadas en las diferentes cumbres y reuniones ministeriales.

**FIGURA 2:
CRONOLOGÍA DE LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA**



Como ya se había señalado, en la reunión de Quito se presentó el segundo borrador del acuerdo del Alca, el cual contiene un índice preliminar y los borradores de capítulo, elaborados por los diferentes grupos de negociación. Aunque es evidente que aún hay distancia respecto de lo que podría ser un proyecto de texto definitivo del Alca y son numerosos los disensos expresados en el articulado en su estado actual³³, los borradores de texto son de suma utilidad, pues de ellos se pueden inferir los contenidos esenciales del acuerdo. Precisamente sobre tales borradores y sobre la experiencia de aprobación de otros acuerdos como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica y el recientemente pactado entre Estados Unidos y Chile, es que se han elaborado la mayoría de las reflexiones críticas sobre el Alca hasta ahora conocidas.

Hasta el momento, el proyecto del Alca consta de quince capítulos, como se desprende del índice incorporado al segundo borrador. El cuerpo del proyecto comprende normas de carácter general institucional, así como normas de regulación de los flujos de bienes y servicios, de la inversión y de los derechos de propiedad, del acceso a los mercados y de la competencia. Igualmente, el proyecto incluye capítulos sobre actividades específicas como la agricultura, los servicios y las compras del Estado, e incorpora normatividad para la solución de controversias (Véase tabla 1).

Objetivos, principios y estructura de gobierno del Alca³⁴

El propósito del Alca es definido como “el establecimiento de un área de libre comercio de conformidad con el Artículo XXIV del Acuerdo General

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² Para el desarrollo de esta parte del trabajo me apoyo en el segundo borrador del Alca, dado a conocer en la reunión ministerial de Quito, Ecuador, el 1º. de noviembre de 2002.

³³ El hecho de que casi todo el texto del borrador del Alca se encuentre entre paréntesis, da cuenta de la distancia aún existente respecto del posible texto definitivo.

³⁴ Véase: Área de Libre Comercio de las Américas, Borrador de Acuerdo, capítulo sobre aspectos generales o institucionales, Quito, noviembre 1º. de 2002. En la presentación del texto se advierte que el capítulo “se basa en una cantidad limitada de propuestas y no abarca todos los elementos o disposiciones sobre aspectos generales o institucionales de estructura general para el futuro Acuerdo del Alca”.
Ibid.

³⁵ *Ibid.* art. 1º.

TEMA

- Temas generales institucionales
 - Agricultura
 - Compras del sector público
 - Inversión
 - Aranceles y medidas no arancelarias
 - Medidas de salvaguardia
 - Régimen de origen
 - Procedimientos aduaneros
 - Procedimientos aduaneros relacionados con el régimen de origen
 - Normas y barreras técnicas al comercio
 - Subvenciones, *antidumping* y derechos compensatorios
 - Solución de controversias
 - Servicios
 - Derechos de propiedad intelectual
 - Política de competencia
-

Fuente: Segundo borrador del Alca dado a conocer en Quito en la séptima reunión ministerial. www.ftaa-alca.org

de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 y su Entendimiento y el Artículo V del Acuerdo general sobre Comercio de Servicios" (GATS)³⁵.

Tal propósito se concreta en los objetivos del Alca, a saber³⁶:

- a) "Liberalización del comercio para generar crecimiento económico y prosperidad";
- b) Generación de "niveles crecientes de comercio de bienes y servicios, mediante la liberalización de los mercados";
- c) Mejoramiento de "la competencia y las condiciones de acceso al mercado de los bienes y servicios, incluyendo el área de compras del sector público";
- d) Eliminación de "obstáculos, restricciones y/o distorsiones innecesarias al libre comercio";
- e) Eliminación de "las barreras al movimiento de capitales y de personas de negocios";
- f) "Propiciar el desarrollo de una infraestructura que facilite la circulación de bienes, servicios e inversiones";
- g) Establecimiento de "mecanismos que garanticen un mayor acceso a la tecnología, mediante la cooperación y la asistencia técnica".

Como principios del Alca se consideran la claridad, transparencia y estabilidad de las reglas: "La transparencia en las acciones de las partes"; "la congruencia de los derechos y obligaciones emanadas del Acuerdo con las reglas

y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC)”; la coexistencia del Acuerdo con “acuerdos bilaterales y subregionales”; el “trato especial y diferenciado” para las economías más débiles; “la adopción de decisiones por consenso”; “la igualdad soberana de las partes” y “la buena fe en el cumplimiento de los compromisos”³⁷.

El proyecto Alca posee una estructura de gobierno simple (véase figura 3). El “órgano superior de conducción política del Acuerdo”, denominado la “Instancia política”, está integrado por los ministros responsables del comercio. Subordinado a éste, se encuentra la “Instancia ejecutiva”, que estará conformada por los viceministros responsables del comercio o sus representantes. Y por último, se encuentran las “Instancias técnicas”, que están “integradas por expertos que se reúnen a solicitud de la Instancia ejecutiva”³⁸. Estas instancias desempeñan una función de asesoría a ministros y viceministros sobre la aplicación de los capítulos del Acuerdo. El Alca contará además con una Secretaría administrativa y un órgano de solución de controversias, de dos niveles: el Grupo neutral o Panel, que actuará como una primera instancia, y el órgano de Apelación, que funge como la segunda instancia³⁹.

Según lo establecido en este segundo borrador, respecto de la entrada en vigencia del proyecto se asevera que “las partes procurarán que el Acuerdo del Alca entre en vigor el 1º. de enero de 2006” y además se estipula, en un artículo del proyecto –de incalculables efectos–, que “todos los países deben asegurar que sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos estén conformes con las obligaciones del presente Acuerdo”⁴⁰.

Aspectos clave de la normatividad del Alca

Algunos de los aspectos clave de la normatividad del Alca se expondrán con fundamento en una lectura transversal de los proyectos que componen el segundo borrador del Acuerdo, dado a conocer en la reunión ministerial de Quito. Aquí se trata simplemente de presentar algunos ejemplos, con el propósito de ilustrar acerca de la orientación esencial del ordenamiento del Acuerdo.

En ese sentido y de manera congruente con los objetivos ya expuestos, el Alca comprende:

³⁶ *Ibid.*, art. 2º.

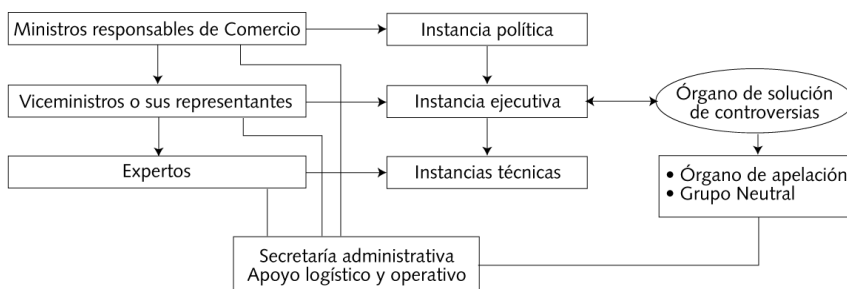
³⁷ *Ibid.*, art. 3º.

³⁸ *Ibid.*, arts. 15º.-17º.

³⁹ *Ibid.*, arts. 18º. y 22º., respectivamente.

⁴⁰ *Ibid.* art. 28º.

FIGURA 3
ESTRUCTURA DE GOBIERNO DEL ALCA



Fuente: Diseño del autor, con base en borrador de texto sobre temas generales o institucionales, ob. cit.

1.- La traducción de los presupuestos teóricos y políticos de la noción de "libre mercado" a normatividad positiva. El proyecto del Alca trasciende la esfera de la circulación e incluye en su normatividad todas las fases del proceso de producción-reproducción (producción, circulación, distribución, consumo). Desde esa perspectiva, la normatividad no se limita únicamente a la regulación del comercio. A manera de ilustración, estos dos ejemplos:

Primero, dentro de las diferentes definiciones sobre el concepto de *inversión* que son objeto de negociación, se encuentra ésta: "[El término "inversión" se refiere a toda clase de bienes o derechos relacionados con la misma, siempre que se haya efectuado de conformidad con las leyes y reglamentos de la Parte Contratante en cuyo territorio se realizó, y comprenderá en particular, aunque no exclusivamente:

a) Bienes muebles e inmuebles, el derecho de propiedad sobre éstos, así como todos los demás derechos reales, tales como servidumbres, hipotecas, usufructos y prendas;

b) Acciones, cuotas sociales y cualquier otro tipo de participación económica en sociedades;

c) Derechos de crédito o cualquier otra prestación que tenga valor económico;

d) Derechos de propiedad intelectual, incluidos derechos de autor, derechos de propiedad industrial, tales como patentes, procesos técnicos, marcas de fábrica o marcas comerciales, nombres comerciales, diseños industriales, *know-how*, razón social y derecho de llave;

e) Concesiones otorgadas por la ley, por un acto administrativo o en virtud de un contrato, incluidas concesiones para explorar, cultivar, extraer o explotar recursos naturales.

Cualquier modificación relativa a la forma en que se reinviertan los activos no afectará su carácter de inversión, siempre que dicha modificación se efectúe de conformidad con la legislación de la Parte Contratante en cuyo territorio se hubiere efectuado la inversión]"⁴¹.

Segundo, en el caso de los servicios, se señala que las normas se aplican a "las medidas [adoptadas o mantenidas] por una Parte que afecten [directamente] al comercio [transfronterizo] de servicios [en todos los sectores y en todos los modos de suministro], que realicen los prestadores de servicios de otra Parte. Tales medidas incluyen pero no están limitadas a medidas que afecten:

a) la producción, distribución, comercialización, venta y prestación de un servicio;

b) la compra, uso o pago de un servicio;

[c) el acceso a y el uso de [sistemas de distribución y transporte] [o] [redes y servicios de telecomunicaciones] relacionados con la prestación de un servicio;

[d) la presencia [incluida la presencia comercial] [en su territorio de un prestador de servicios de otra Parte] [de personas de una Parte en el territorio de otra Parte para la prestación de un servicio; y]

[e) el otorgamiento de una fianza u otra forma de garantía financiera, como condición para la prestación de un servicio.]

[f) el acceso a servicios que se ofrezcan al público en general por prescripción de las Partes, y la utilización de los mismos con motivo del prestación de un servicio.]"⁴².

2.- *La noción normativa de "libre mercado" comprende, de un lado, aspectos de la regulación del comercio de bienes y servicios y de las inversiones. De otro, la "apertura" del mercado a campos en los que su lógica aún no se ha introducido o, de haber ocurrido, apenas ha sido de manera parcial. Tal es el caso de los capítulos sobre las "compras del sector público" y los "servicios"; aunque también se puede mencionar el sector agrícola.*

En el caso de los servicios, el proyecto del Alca asume una definición bastante amplia, pues el término "servicios comprende todo servicio de cualquier otro sector", "excepto los servicios suministrados en ejercicio de facultades gubernamentales", esto es, "todo servicio que no se suministre en

⁴¹ Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), "Borradores de Acuerdo", capítulo sobre inversión, art. 16º, Quito, en: www.ftaa-alca.org

⁴² Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), *op. cit.*, capítulo sobre Servicios, art. 1º, Quito, en: www.ftaa-alca.org

condiciones comerciales ni en competencia con uno o varios prestadores de servicios". De manera más específica, en una de las propuestas de normatividad se estipula:

"[1.6. a) Ninguna disposición de este Capítulo se interpretará en el sentido de impedir a una Parte prestar servicios o llevar a cabo funciones tales como la ejecución de las leyes, servicios de readaptación social, pensión o seguro de desempleo o servicios de seguridad social o [la seguridad o el seguro sobre el ingreso, la seguridad o el seguro social], bienestar social, educación pública, capacitación pública, salud y protección de la niñez.

b) No obstante lo dispuesto en el Artículo 1.6.a, si un prestador de servicios de una Parte, debidamente autorizado, presta servicios o lleva a cabo funciones gubernamentales tales como servicios de readaptación social, pensión o seguro de desempleo o servicios de seguridad social, bienestar social, educación pública, capacitación pública, salud y protección de la niñez en territorio de otra Parte, la prestación de estos servicios estará protegida por las disposiciones de este Capítulo.]"⁴³.

Respecto de las compras del sector público, la norma precisamente señala que "el objetivo de las negociaciones sobre compras [contrataciones/adquisiciones] del sector público consiste en ampliar el acceso de los mercado para las compras del sector público de los países del Alca"⁴⁴.

3.- La normatividad positiva sobre el *"libre mercado"* posee desarrollos evidentes en cuanto al propósito de superar (o de reforzar la superación) de la organización nacional-estatal de la economía, con las cláusulas llamadas no discriminatorias, esto es, respecto del *"trato nacional"* y el *"trato de nación más favorecida"*. Estas cláusulas aparecen de manera reiterada en diferentes capítulos del Alca. El *"trato nacional"* se refiere a la circunstancia de que un país, no otorgará a los nacionales de otros países, un trato menos favorable que el que otorga sus propios nacionales. En el mismo sentido, el *"trato de nación más favorecida"* consiste en que *"toda ventaja, favor, privilegio o inmunidad que conceda (un país) a los nacionales de cualquier otro país, se otorgará inmediatamente y sin condiciones a los nacionales de todos los (demás países)"*. De esa forma, el Alca se constituye en un espacio para el flujo de bienes, servicios e inversiones, en el cual la *"nacionalidad"* de un bien, servicio o inversión pierde relevancia y su adscripción a cualquier forma de organización empresarial aparece más importante. La norma supranacional crea las condiciones para superar las diferencias en trato entre *"empresas nacionales"* y *"empresas extranjeras"*.

4.- El concepto de *"libertad económica"* que atraviesa el acuerdo se encuentra reforzado con las cláusulas protectoras de la *"libertad de empresa"*, del *"libre acceso a los mercados"* y de la *"libre competencia"*. Así mismo, con la prevista sanción a prácticas que pudieran considerarse como

desleales e inadecuadas. De esto último trata precisamente el capítulo sobre normas relativas a subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios⁴⁵, que se mueve en el marco de las regulaciones de los Acuerdos *Antidumping* y del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) de la OMC. El proyecto de acuerdo prevé la adopción de medidas, “a nivel nacional o subregional, para proscribir las prácticas contrarias a la competencia”. En igual sentido, está previsto el compromiso de cada parte a “permitir el acceso, en términos no discriminatorios, de las personas naturales o jurídicas domiciliadas en el territorio de cualquier parte, a los mecanismos y procedimientos previstos en su legislación nacional de competencia”⁴⁶.

5.- *Especial atención merece dentro del proyecto de normatividad del Alca la protección a los derechos de propiedad en general, y a la propiedad intelectual en particular*. Si bien pudiera afirmarse, que la normas sobre “libertad económica” se encuentran encaminadas a proteger y a afianzar los derechos de propiedad (privada), debe decirse que el segundo borrador incorpora un concepto de protección adicional que comprende factores de carácter extraeconómico en la protección de la propiedad de los inversionistas. Tal concepto se había intentado introducir, en su momento, en el malogrado Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI). Una de las versiones del artículo sobre compensación por pérdidas dice, por ejemplo: “[Los inversionistas de una Parte Contratante que sufran pérdidas en sus inversiones en el territorio de la otra Parte Contratante, a consecuencia de guerra, conflicto armado, revolución, estado de emergencia, insurrección, u otras situaciones similares, recibirán de esa Parte Contratante y de acuerdo con los principios aceptados del Derecho Internacional, en lo que respecta a la reparación, indemnización, compensación u otro arreglo o resarcimiento, un tratamiento no menos favorable que el que conceda a sus propios inversionistas o a inversionistas de terceros Estados, el que sea más favorable]”⁴⁷.

⁴³ *Ibid.*, art. 1º.

⁴⁴ Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002). *Ibid.*, capítulo sobre Compras del sector público, art. 1º, Quito, en: www.ftaa-alca.org

⁴⁵ Véase: Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), *Ibid.*, capítulo sobre Subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios, Quito, noviembre, en: www.ftaa-alca.org.

⁴⁶ Véase: Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), *Ibid.*, capítulo sobre Política de Competencia, art. 1º., Quito, noviembre, en: www.ftaa-alca.org.

⁴⁷ Véase: Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), *Ibid.*, capítulo sobre Inversión, art. 11º., Quito, noviembre, en: www.ftaa-alca.org

Más allá de las “compensaciones por pérdidas”, el concepto de inversión en el proyecto de Acuerdo apunta a generar unas condiciones de libertad absoluta al flujo de inversiones entre los países (las empresas) del espacio geográfico del Alca. Como ya se pudo apreciar, ello resulta de la amplia definición de lo que se entiende por inversión, de la eliminación de cualquier restricción sectorial o en cuantía, de la supresión (si la hubiere) de requisitos de desempeño⁴⁸, y de la libre disposición en la definición del “personal clave”⁴⁹. Especial atención merece la normativa en materia de “todas las transferencias relacionadas con la inversión de un inversionista de otra de las Partes en territorio de la Parte”. Al respecto señala el segundo borrador del Acuerdo, que se permitirá que éstas “se hagan libremente y sin demora”. Y que “dichas transferencias incluyen:

a) Ganancias, dividendos, intereses, ganancias de capital, pagos por regalías, gastos por administración, asistencia técnica y otros cargos, ganancias en especie y otros montos derivados de la inversión; Productos derivados de la venta o liquidación, total o parcial, de la inversión;

b) Pagos realizados conforme a un contrato del que sea parte un inversionista o su inversión, incluidos pagos efectuados conforme a un convenio de préstamo;

c) Pagos efectuados de conformidad con la disposición sobre expropiación, y

d) Pagos que provengan de la aplicación de las disposiciones relativas a la Sección de Solución de Controversias entre una Parte y un inversionista de otra Parte.

En cuanto a “las transacciones al contado (spot) de la divisa que vaya a transferirse”, se estipula que “cada una de las Partes permitirá que las transferencias se realicen en divisa de libre uso al tipo de cambio vigente en el mercado en la fecha de la transferencia”. Así mismo, se establece que “ninguna de las Partes podrá exigir a sus inversionistas que efectúen transferencias de sus ingresos, ganancias o utilidades u otros montos derivados de, o atribuibles a inversiones llevadas a cabo en territorio de otra Parte, ni los sancionará en caso de contravención⁵⁰.”

El concepto de protección a la inversión extranjera incluye un “cerrojo” jurídico frente a eventuales políticas de nacionalización. Señala el borrador: “[1. Ninguno de los Estados Partes adoptará medidas de nacionalización o expropiación o cualquier otra medida del mismo efecto contra inversiones que se encuentren en su territorio y que pertenezcan a inversores de otros Estados Partes, a menos que tales medidas sean adoptadas por motivos de utilidad pública o de interés social, sobre una base no discriminatoria y mediante el debido proceso legal. Las medidas serán acompañadas de disposi-

ciones para el pago de una indemnización pronta, adecuada y efectiva.] [2. La indemnización será equivalente al valor justo de mercado que [tenga] [tenía] la inversión expropiada]⁵¹". La protección a la inversión comprende igualmente los mecanismos de solución de controversias, que se abordarán más adelante.

⁴⁸ "[1. Ninguna de las Partes Contratantes podrá imponer o exigir, salvo disposición legal contraria, alguno de los requisitos siguientes, con respecto al permiso para el establecimiento, expansión, mantenimiento o adquisición de una inversión: a) [exportar un determinado [tipo,] nivel o porcentaje de [bienes] [mercancías] o servicios;] b) [alcanzar un determinado grado o porcentaje de contenido nacional;] c) [adquirir, utilizar u otorgar preferencia [de compra] a [los] [bienes producidos] [mercancías producidas] [o a servicios prestados] [o a los servicios provistos] en su territorio [, o adquirir bienes] [de productores] [de personas] [o servicios de prestadores de servicios] [o adquirir mercancías o servicios de personas] [de su territorio] [en su territorio]; [o,]] d) [relacionar en cualquier forma el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones, o con el monto de las entradas de divisas asociadas con [dicha] [esa] inversión;] [establecer cualquier tipo de relación entre el volumen o el valor de las importaciones y el volumen y el valor de las exportaciones, o con el volumen de las afluencias de divisas extranjeras con esas inversiones.] e) [restringir las ventas en su territorio de [los bienes] [las mercancías] o servicios que tal inversión [produzca o preste] [produce o presta] relacionando de cualquier manera dichas ventas al volumen o valor de [sus] [las] exportaciones o a [las], ganancias que generen en divisas;] f) [transferir a una persona en su territorio, [tecnología,] [una tecnología particular,] un proceso productivo u otro conocimiento [reservado] [de su propiedad] [, salvo cuando el requisito se imponga [o el compromiso u obligación se hagan cumplir] por un tribunal judicial o administrativo o autoridad[competente,] [de competencia] para reparar una supuesta violación a las leyes en materia de competencia o para actuar de una manera que no sea incompatible con otras disposiciones de este [Acuerdo] [Tratado]]; o g) [[actuar como el proveedor exclusivo de] [proveer exclusivamente del territorio de la Parte] [los bienes] [las mercancías] que [produzca] [produce] o servicios que [preste] [presta] para un mercado específico [,] regional o [para el mercado] mundial.]". *Ibid.*, art. 7°.

⁴⁹ *Ibid.*, art. 8°.

⁵⁰ El proyecto de normatividad señala en todo caso las situaciones de excepción: "las Partes podrán impedir la realización de transferencias, por medio de la aplicación equitativa, no discriminatoria y de buena fe de sus leyes en los siguientes casos: a) quiebra, insolvencia o protección de los derechos de los acreedores; b) emisión, comercio y operación de valores; c) infracciones penales; d) informes de transferencias de divisas u otros instrumentos monetarios; o garantía del cumplimiento de fallos en procedimientos contenciosos", *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*, art. 10°.

De otra parte, en cuanto a la protección a los derechos de propiedad intelectual⁵², que comprende entre otros, marcas, indicaciones geográficas, derechos de autor y derechos conexos, patentes (de invención), modelos de utilidad, diseños, dibujos y modelos industriales, derechos de obtentor de variedades vegetales, se centra la atención, además de la definición del respectivo derecho, principalmente en las nociones de “agotamiento del derecho” y en la “duración de la protección”. En relación con la propiedad sobre el “conocimiento tradicional y el acceso a los recursos genéticos en el marco de la propiedad intelectual” se establece, en una de las formulaciones, que “cada Parte asegurará que la protección conferida por los derechos de propiedad intelectual se concederá salvaguardando y respetando sus recursos genéticos, así como los conocimientos tradicionales de sus comunidades indígenas y comunidades locales. Cada Parte dispondrá en su legislación nacional sobre la definición de comunidades locales]⁵³”. En el caso de la—“protección a las expresiones del folclore”, “[cada Parte asegurará la protección efectiva de todas las expresiones del folclore y manifestaciones artísticas, de la cultura tradicional y popular]⁵⁴.

En el proyecto de normatividad, la duración de la protección al derecho de patentes, “no expirará antes de que haya transcurrido un período improrrogable de veinte años, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud”⁵⁵; en el caso de los derechos sobre modelos de utilidad la protección es por un período no menor de diez años⁵⁶; en los diseños, dibujos y modelos industriales, el tiempo es de veinte años⁵⁷ y en los derechos de obtentor sobre variedades vegetales está por definirse entre 15 ó 20 años⁵⁸.

6.- *La regulación frente a la agricultura se encuentra inscrita dentro de un concepto que tiende a su organización de acuerdo con los presupuestos del “libre mercado”, en consonancia con las tendencias de regulación ya emanadas o en proceso de “negociación” en otras instancias, como la Organización Mundial del Comercio.* Además de otorgarse el “trato nacional” de cada parte a las otras partes, se prevé “un programa de eliminación de los aranceles” de los productos agropecuarios originarios⁵⁹, la eliminación y no introducción ni reintroducción “en ninguna forma de subsidios a la exportación para los productos agropecuarios exportados a otras Partes”⁶⁰. El proyecto de normatividad contempla igualmente la regulación de un tema tan sensible como las llamadas “medidas de ayuda interna”, esto es, “toda política o medida que afecte las decisiones de producir, aplicada por una Parte para sostener los precios de los productos agropecuarios, aumentar la renta de los productores y/o mejorar las condiciones de producción y/o comercialización”. Tales medidas se consideran de “importancia para sus respectivos sectores agrícolas, pero que también pueden tener efectos severos de distorsión en la producción y el comercio de productos agrícolas”. El pro-

yecto reconoce “que [sólo] mediante negociaciones multilaterales pueden lograrse disciplinas y compromisos de reducción de apoyo interno”, por lo que “las Partes convienen en seguir trabajando para alcanzar un acuerdo en el marco de las negociaciones de la OMC dirigido a reducir sustancialmente y a regular más estrictamente el apoyo interno que distorsiona el comercio”⁶¹.

7.- *En materia de solución de controversias, el proyecto de legislación del Alca desarrolla la tendencia de “libre mercado” que caracteriza todo el Acuerdo. En efecto, la eventual o presunta inobservancia de normas del Alca será resuelta en instancias de regulación de conflictos de carácter privado.* En ese aspecto el Alca da cuenta de las transformaciones del derecho internacional en el marco de los procesos de globalización capitalista y de la búsqueda de soluciones a conflictos mediante “mecanismos alternativos”, como los tribunales de arbitramento. La solución de conflictos se basa en una redefinición de los sujetos jurídicos, pues aquí las controversias, más que controversias entre estados, que también las pudiera haber, serán controversias entre empresas y estados. Como ya se señaló, el Alca posee un órgano de Solución de Controversias, con dos instancias, el Grupo Neutral o Panel, que representa la primera instancia, y el órgano de Apelación, que funcionará como segunda instancia⁶². Los países firmantes del Alca se comprometen a “reconocer como obligatoria y sin necesidad de acuerdo especial, la jurisdicción del grupo neutral que en cada caso se constituye para conocer y resolver las controversias”⁶³. Para los efectos de solución de una controversia, “las Partes contendientes, si así lo acuerdan, podrán someter la controversia al arbitraje”⁶⁴.

⁵² Véase: Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), *op. cit.*, capítulo sobre Propiedad Intelectual, art. 11°, Quito, noviembre, en: www.ftaa-alca.org

⁵³ *Ibid.*, Sección 6, art. 1°.

⁵⁴ *Ibid.*, Sección 4, art. 1°.

⁵⁵ *Ibid.*, Sección 5, art. 8°.

⁵⁶ *Ibid.*, Sección 7, art. 2°.

⁵⁷ *Ibid.*, Sección 8, art. 3°.

⁵⁸ *Ibid.*, Sección 9, art. 10.

⁵⁹ *Ibid.*, capítulo sobre Agricultura, art. 6°, Quito, noviembre, en: www.ftaa-alca.org

⁶⁰ *Ibid.*, art. 11°.

⁶¹ *Ibid.*, art. 15°.

⁶² *Ibid.*, arts. 18 y 22, respectivamente

⁶³ *Ibid.*, capítulo sobre Solución de Controversias, Quito, art. 23°.

⁶⁴ *Ibid.*, art. 37°.

8.- *Dentro de la normatividad básica del Alca se estableció que este Acuerdo "puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del Alca".* En ese aspecto el Alca pareciera compatible con los demás acuerdos de integración, que en el marco del "regionalismo abierto" se han impulsado en los últimos lustros, bien sea a través de acuerdos bilaterales o de convenios subregionales de "libre comercio".

9.- *Finalmente, los aspectos normativos básicos comprenden de manera específica la situación y las condiciones de acceso de las llamadas economías débiles, también desde un concepto de "libre mercado".* Lo que hasta ahora prevé la normatividad es una flexibilidad relativa en cuanto a los tiempos de implantación del Alca en esos casos, más que tratos preferenciales o tratamientos especiales a sectores específicos de su actividad económica.

Lo expuesto respecto de lo que he denominado los aspectos clave de la normatividad del Alca debe comprenderse en estrecha relación con otros componentes de política que han surgido en las tres Cumbres de las Américas celebradas desde 1994. En particular me refiero a los lineamientos de política que están orientados a dotar, con la infraestructura física y de comunicaciones correspondiente, al área geográfica del Acuerdo, así como a la persistencia en las políticas de estabilidad macroeconómica.

Elementos para un entendimiento crítico del Alca

El Alca como cierre de los diseños institucionales del Consenso de Washington

A juzgar por los contenidos del Alca, hasta ahora conocidos, se puede afirmar que ese proyecto no sólo da plena continuidad al proceso de reformas estructurales emprendidas en el marco de las políticas del Consenso de Washington a lo largo de la década de los noventa del siglo pasado. Con el Alca se produce el cierre de ese ciclo de reformas.

Como es de amplio conocimiento, los diseños institucionales propiciados por el Consenso de Washington han tenido como propósito esencial contribuir a sincronizar la organización social y económica con las transformaciones capitalistas propias de la nueva fase de acumulación, en la que entró el capitalismo a escala mundial, en el marco de la llamada globalización neoliberal. Sobre dos ejes se han venido implantando tales diseños: la liberalización de la economía y la "disciplina fiscal".

Los procesos de liberalización han conducido a una creciente desregulación estatal de la actividad económica y a la organización de campos de la economía pública y de la sociedad de acuerdo con la lógica del mercado y la raciona-

lidad capitalista. En especial deben mencionarse: Primero, las medidas tendientes a la flexibilización del mercado de la fuerza de trabajo (eliminación de factores salariales y prestacionales, facilitación del despido indemnizado, flexibilización de la jornada, entre otros). Segundo, la desregulación indiscriminada de los flujos comerciales y de servicios (con la reducción de aranceles y la eliminación de las restricciones administrativas a las importaciones, la supresión gradual de instrumentos de fomento a la exportación, etcétera). Tercero, la flexibilización de las condiciones de la inversión extranjera directa (con la eliminación de restricciones sectoriales –prohibiciones o límites en los porcentajes de participación–, incentivos tributarios, así como el trato igual respecto de inversionistas nacionales). Cuarto, la desregulación del negocio financiero y del mercado de capitales (con la transición de la banca especializada a la banca múltiple, la eliminación del control de cambios por parte de la banca central y la privatización del mercado de las divisas, entre otros). Y quinto, la implantación de una política de privatización mediante el cierre, la enajenación, o la entrega en administración a manos privadas, de empresas estatales.

En el marco de los diseños del Consenso de Washington, el Estado se constituyó en gestor y promotor de nuevos mercados y negocios para el sector privado y las multinacionales. Tales son los casos de la seguridad social (salud, pensiones y riesgos profesionales), los servicios públicos domiciliarios, las telecomunicaciones y el sector energético, entre otros. Al mismo tiempo, la política estatal incorporó en las legislaciones nacional-estatales, mediante los trámites previstos en la normatividad, los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio y auspició convenios bilaterales de protección a los derechos de propiedad de las empresas multinacionales. En igual sentido, se promovieron convenios bilaterales o subregionales de libre comercio, en el marco de lo que ha dado en caracterizarse como el “regionalismo abierto”, esto es, la conjunción de medidas de apertura económica con políticas de integración.

Según la tecnocracia neoliberal, la liberalización de la economía produciría como resultado un nuevo tipo de inserción de las economías nacionales en la economía capitalista mundial, basada ahora en las condiciones de asignación y de distribución de recursos que impone el mercado. La exposición de la economía al “libre mercado” generaría las condiciones para una economía más eficiente y competitiva, provocaría procesos de reestructuración y modernización productivas y produciría los ajustes estructurales (sectoriales y por rama de industria) necesarios. La senda del crecimiento económico sostenido y, con ello, del empleo y del bienestar quedaría así abierta. El camino al desarrollo estaría al fin trazado.

El libreto de las políticas de liberalización del Consenso de Washington fue completado con el requerimiento por la provisión de unas condiciones de seguridad macroeconómica sobre la base del control de la inflación y la estabili-

dad cambiaria. Para lograr ello, la “disciplina fiscal” se constituyó en un verdadero pilar. De esa forma, las políticas (estructurales) de regulación a través del mercado, fueron ampliadas con un concepto de política económica, en el que los contenidos de la política fiscal, quedaron subordinados a las definiciones de la política monetaria y cambiaria. En desarrollo de esa orientación, se introdujeron cambios en los regímenes de la banca central, al instituirse la noción de “autonomía”, empujar a los estados a la búsqueda de recursos de crédito en los mercados de capitales y centrar la tarea del banco en el control de la inflación. La “disciplina fiscal” ha estado asociada, además, a procesos de reforma del Estado, que por otras vías han contribuido a desarrollar un concepto de organización económica y social de acuerdo con las reglas del “libre mercado”. Tras la fórmula sencilla de aumentar los ingresos y de reducir el gasto para enfrentar los problemas de déficit fiscal, se han puesto en marcha transformaciones más profundas. Evidentemente ha cambiado la estructura de los ingresos del Estado, con el mayor peso de la tributación indirecta; se han adelantado procesos de descentralización, que no sólo han redefinido las competencias de los gobiernos centrales frente a aquellos locales, sino que han sentado las bases para la aplicación de políticas de financiación basadas en la demanda; y se ha modificado de manera significativa el “aparato del Estado”.

En suma se ha producido un proceso de reorganización institucional del Estado, que ha transformado su estructura, así como la composición del empleo público, ha conducido a una redefinición de sus funciones, concentradas en la provisión de condiciones marco para la acumulación de capital, y ha creado las bases para el surgimiento de nuevos mercados abastecidos con recursos del presupuesto público (en educación, salud y vivienda, principalmente).

El principal rendimiento de las políticas del Consenso de Washington consiste en haber sentado las bases y haber adelantado las reformas estructurales principales de la nueva fase histórica de la organización económica y social capitalista en los países de América Latina⁶⁵. El Consenso de Washington ha contribuido, sin duda, a la construcción de un nuevo orden capitalista, traducido incluso al lenguaje del derecho y dotado, por tanto, con el don de la legalidad. Las reformas del Consenso quedaron incrustadas en los ordenamientos constitucionales, en muchos casos, y, en otros, han sido incorporadas en los regímenes legales. En ese sentido, las reformas del Consenso de Washington hacen parte de un proceso más general que podría ser definido como de *constitución política del mercado total*, el cual comprende nuevas configuraciones del poder y la dominación a escala transnacional, y no se limita simplemente a la desregulación económica y financiera, a la desnacionalización de recursos y de programas políticos públicos y a la privatización de lo que antes era público.

Lo esencial allí es la emergencia de un nuevo orden (sistema de poder) transnacional, que “en gran medida se desvía del sistema interestatal anterior”. Para Saskia Sassen, “la mundialización económica no consiste solamente en superar las fronteras geográficas, tal y como pretenden las medidas de inversión y de comercio internacional; debe también transferir ciertas funciones ejercidas por la gobernancia pública nacional hacia arenas transnacionales privadas, y desarrollar, en el seno de los estados-nación, los mecanismos propios para garantizar los derechos del capital mundial mediante actos legislativos, judiciales, circulares administrativas, etc., ya que los territorios existen hoy bajo el control exclusivo de sus estados, incluso si están en vías de desnacionalizar numerosos órdenes internacionales altamente especializados. Incluso si estas transformaciones, en el seno del Estado, son parciales y emergentes, son también estratégicas, como es también parcial y emergente, pero estratégico, el nuevo orden institucional privado en vías de colocarse para gobernar los aspectos claves de la economía mundial. Estas transformaciones pueden alterar aspectos esenciales del derecho internacional, de su extensión y de su exclusividad”⁶⁶.

En este marco debe valorarse el proceso del Alca. Con dicho acuerdo no se está simplemente frente al cierre del ciclo de reformas neoliberales, impulsadas por el Consenso de Washington. El Alca representa más bien una de las expresiones institucionalizadas, en la forma de ordenamiento positivo, de las nuevas configuraciones del sistema de poder transnacional. Desde los años noventa se constata “una institucionalización considerable de ‘derechos’ para las empresas no nacionales, para las transacciones fronterizas y para las organizaciones supranacionales. Esto pone a los estados-nación en la obligación de sumarse al proceso de mundialización. El consenso naciente, a menudo impuesto, en el interior de la comunidad de los estados-nación acerca de perseguir la mundialización, ha creado a quienes participan en él, obligaciones particulares. De hecho, el Estado sigue siendo, en última instancia, el garante de los ‘derechos’ del capital mundial, es decir, el protector de contratos y de derechos de propiedad”⁶⁷.

Como se pudo apreciar en el acápite anterior de este trabajo, los contenidos de normatividad emanados de los grupos de negociación en la forma

⁶⁵ No es propósito de este trabajo examinar la crisis económica y el desastre social a los que han coadyuvado las políticas del Consenso de Washington en América Latina.

⁶⁶ Véase: Saskia Sassen, “Nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privados”, artículo incluido en este libro.

⁶⁷ *Ibid.*

de “segundo borrador” reflejan claramente que con el Alca no se está en presencia simplemente de un acuerdo de libre comercio. Lo que allí es objeto de regulación son diversas áreas, modalidades, mecanismos e instrumentos de protección de los derechos de propiedad de las empresas. Con el Alca se está constituyendo un nuevo derecho de la propiedad privada multinacional.

Aunque el Alca, desde el punto de vista jurídico-formal, se hace aparecer como un proceso de negociación entre estados, en sentido estricto da cuenta más bien, de negociaciones entre estados y empresas, en general, y sobre todo empresas multinacionales, en particular. El Alca representa un proyecto de construcción de un orden capitalista privado, que regula relaciones entre empresas capitalistas privadas, en especial, multinacionales, pero revestido con la forma estatal de la regulación y dotado con los mecanismos de protección que puede proveer el Estado. En su análisis sobre las nuevas configuraciones del poder transnacional, Sassen formula este planteamiento, muy adecuado para la comprensión tanto del proceso del Alca como de la función del Estado en dicho proceso: “Las empresas que operan a escala transnacional quieren que las funciones aseguradas tradicionalmente por el Estado, sobre todo la garantía de los derechos de propiedad y los contratos, continúen siéndolo. Creen que el Estado posee, en este dominio, una capacidad técnica y administrativa no reemplazable, de momento, por ninguna otra institución; más aún: esta capacidad se sostiene por el poder militar, por un poder mundial, en el caso de ciertos estados. Esta garantía de los derechos del capital la aporta un cierto tipo de Estado, una cierta concepción de los derechos del capital, un cierto tipo de régimen legal internacional (...). Los Estados Unidos, poder hegemónico de este período, han conducido (y casi obligado) a los otros estados a adoptar esas obligaciones frente al capital mundial (...)”⁶⁸.

El Alca como prolongación y culminación de una estrategia de transnacionalización

Pese a las cada vez más contundentes evidencias sobre la naturaleza del Alca, como expresión institucional de un nuevo sistema de poder transnacional, existen numerosos trabajos que pretenden hacer aparecer este acuerdo como un proyecto de integración económica interestatal, en un contexto de transformaciones estructurales que en todo caso se reconocen⁶⁹. Me refiero a los trabajos producidos en el entorno de la Cepal y del Bid. El Alca sería una expresión más elaborada y de mayor cobertura de los acuerdos de “nueva generación”⁷⁰, o de “integración profunda”⁷¹ firmados a lo largo de la década de los noventa del siglo pasado, en el marco del “regionalismo abierto”⁷² o del “nuevo regionalismo”⁷³.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Desde luego que también hay trabajos que reproducen simplemente las visiones oficiales estadounidenses sobre lo que se espera del Alca para el mundo de los negocios (sus límites y sus posibilidades, incluidos). Véase por ejemplo: A.T. Kearney Inc. FTTA/Alca. Survey Results (2001), *The Hemispheric Integration Endeavor. A Latin American Perspective*.

⁷⁰ La caracterización de "segunda generación" hace referencia al hecho de que los acuerdos trascienden la esfera de la liberación comercial, para "incorporar eficazmente las denominadas nuevas disciplinas en materia de servicios, derechos de propiedad intelectual, inversiones, etc., así como iniciativas complejas como la de la coordinación de la política macroeconómica". Enrique Iglesias (2001), "Doce lecciones de cinco décadas de integración regional en América Latina y el Caribe", en revista *Integración & Comercio* No. 13 (enero-abril) Bid-Intal, Buenos Aires, p. 137.

⁷¹ El concepto de "integración profunda" da cuenta del propósito de los acuerdos de segunda generación. "Es decir, la inclusión creciente de disciplinas en áreas que antes se habrían considerado exclusivamente del ámbito interno. Hoy en día, los acuerdos contribuyen no solamente a estimular el comercio mediante la reducción de los obstáculos en la frontera —el objetivo principal de los acuerdos tradicionales—, sino también a promover avances en ámbitos de políticas más amplios que aquellos vinculados al intercambio de bienes, como en materia de condiciones de acceso a los mercados de servicios, en política de competencia o en el ámbito regulatorio. De esta manera, se aumenta la disputabilidad (*contestability*) internacional de los mercados nacionales, impidiendo así que barreras internas limiten la liberalización comercial. Renato Baumann, Inés Bustillo y otros, "Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes". Bid-Intal, División de Comercio Internacional e Integración, *Serie Comercio internacional*, No. 25, Santiago de Chile, septiembre de 2002, p.11.

⁷² La formulación "regionalismo abierto" ha sido propagada por la Comisión Económica para América Latina, Cepal, para "actualizar" sus tesis sobre la integración económica en el marco de las transformaciones neoliberales de los años 1990. Dicha formulación daría cuenta "de la complementariedad que existe entre los procesos generales de apertura comercial y la integración"; sería expresiva además de "una concesión histórica implícita a las ideas cepalinas que habían servido para justificar la integración regional en épocas anteriores", José Antonio Ocampo (2001), "Pasado, presente y futuro de la integración regional", en revista *Integración & Comercio*, No. 13 (enero-abril), Buenos Aires.

⁷³ El término "nuevo regionalismo" se encuentra dentro de la misma línea de interpretación del "regionalismo abierto" y hace parte del lenguaje institucional del Banco Interamericano de Desarrollo, Bid: "El Nuevo Regionalismo de hoy es un componente de un proceso de reforma estructural encaminado a hacer que nuestras economías sean más abiertas, se basen en mayor medida en el mercado, sean más equitativas desde el punto de vista social y democrático y, a escala internacional, sean más competitivas en una economía mundial en proceso de globalización". Enrique Iglesias, ob. cit., p. 137.

La afirmación de Ocampo, en el sentido de que los procesos de integración en curso⁷⁴ “no son antagonicos con el Alca o con los procesos de liberalización del comercio mundial en el marco de la OMC”, es válida, pero sólo en el sentido de la coincidencia de las líneas gruesas de unos y otros acuerdos, inspirados todos, en mayor o menor medida, en el ideario dominante del neoliberalismo. No así, en las pretendidas concesiones a las tesis del “regionalismo abierto”. Tales acuerdos fueron posibles, en su momento, precisamente por las coincidencias “gruesas” de las élites latinoamericanas respecto de los lineamientos de política del Consenso de Washington. Asunto distinto es que, en razón de los procesos políticos recientes en varios países de América Latina, pudieran configurarse eventualmente nuevas condiciones para adelantar proyectos políticos alternativos a la integración neoliberal.

Por lo pronto, comparto plenamente el planteamiento de Moncayo cuando considera que en sentido estricto no se ha tratado de acuerdos en los que haya jugado una posición de economía nacional-estatal o un proyecto nacionalista de las burguesías latinoamericanas⁷⁵, y señala, a manera de hipótesis, que “las élites latinoamericanas compiten entre sí, no por exceso de nacionalismo, sino por ganar los ‘favores’ del poder norteamericano. No gratuitamente sus expectativas más recientes han sido: o la adhesión gradual al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, o la materialización del Área de Libre Comercio de las Américas”⁷⁶. Los proyectos de integración, en efecto, van “hasta la integración definitiva pero con Estados Unidos”.

La culminación de la estrategia de transnacionalización, cuya máxima expresión sería justamente el Alca, da cuenta de un proceso en marcha de integración política del capital, sobre cuyos alcances existen diversas posturas. Dicho proceso podría dar lugar “a un nuevo Estado “nacional” ampliado incluyendo Estado Unidos. Se recordaría así, aunque partiendo de una base diferente, el surgimiento de algunos estados europeos (...). La analogía podría ir más atrás. Se trataría más bien del surgimiento de un imperio como el romano pero con un contenido capitalista”⁷⁷. En este sentido, los proyectos de integración del capital serían expresivos de las configuraciones del nuevo orden (sistema de poder) transnacional. De otra parte, en el entendimiento de Katz, por ejemplo, el Alca es definido como “un proyecto imperialista y recolonizador de América Latina”⁷⁸.

Independientemente de si un propósito como el Alca es considerado como parte de la nueva geografía política, para seguir nuevamente a Sassen, o da cuenta de las formas de dominación imperialista estadounidense hoy, de acuerdo con Petras⁷⁹, lo cierto es que ese acuerdo se coloca en la cresta de la nueva fase de transnacionalización del capital, de la constitución política del mercado total.

Esta nueva fase de transnacionalización se ha proyectado en América Latina sobre los acumulados de las políticas de liberalización comercial y de flexibilización a la entrada de inversión extranjera. Las tendencias registradas desde 1990 dan cuenta de ello.

Tendencias del comercio exterior

Lo primero que debe constatarse es un incremento sensible del comercio en América Latina y el Caribe (sin incluir a México). Las exportaciones crecieron de 1990 a 2001 en más del 80%. En ese mismo período, las importaciones se incrementaron de manera mucho más acelerada que las exportaciones, en casi 164%, como se aprecia en el cuadro 1. De una balanza comercial superavitaria al comienzo de la década de 1990, se consolidó la tendencia al déficit comercial que aún se mantiene actualmente. Ello, pese a las dramáticas reducciones en las importaciones a las que se han visto abocados muchos países de América Latina, en razón de sus problemas de pagos, especialmente durante los últimos años.

⁷⁴ Se trata de los acuerdos logrados en la Comunidad Andina de Naciones, CAN, en el Mercado Común del Sur, Mercosur, en el Mercado Común Centroamericano, MCCA, y en la Comunidad del Caribe, Caricom. Así mismo de múltiples acuerdos de carácter bilateral. También podría incluirse el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

⁷⁵ Frente a la tesis de Garay, de que "aquí, el nacionalismo económico es más fuerte que cualquier herencia histórica común...", Moncayo se pregunta: "¿Puede llamarsele nacionalismo a lo que en principio, es apenas rivalidad entre las élites latinoamericanas? Y, ¿cuál es el contenido de esta rivalidad? ¿Defienden frente al mundo, y en alianza con diversos sectores sociales, un proyecto de desarrollo nacional? ¿Acaso, frente al poder de Estados Unidos y de las Corporaciones Multinacionales, exhiben alguna actitud de confrontación?", Héctor León Moncayo (2002), "Los dilemas de la integración: ¿Nacionalismo o servilismo?", ponencia presentada en el Seminario internacional Mitos y Realidades de la Globalización, Universidad Nacional de Colombia, Vicerrectoría de Sede, Bogotá, D.C., p.1 (mimeo).

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 18-19

⁷⁸ Claudio Katz (2002), "El abismo entre las ilusiones y los efectos del Alca", en: *varios autores*, El Alca: "el mercado libre más grande del mundo", Bogotá, Fica, p.138.

⁷⁹ James Petras, (2002), "El Alca forma parte de la estrategia imperial. El Alca visto desde los Estados Unidos", 25 de octubre, en: www.rebellion.org

CUADRO 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*
COMPOSICIÓN DEL COMERCIO DE BIENES SEGÚN CATEGORÍAS
(EN MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJES)

	1990		1995		2000		2001	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Exportaciones								
Bienes primarios	39.794.8	41.9	45.441.1	32.5	62.667.9	35.4	58.323.0	34.0
Bienes industriales	54.481.3	57.4	92.867.0	66.4	112.445.0	63.5	111.192.1	64.7
Otros bienes	706.7	0.7	1.538.6	1.1	2.048.5	1.1	2.194.6	1.3
Total	94.982.8	100.0	139.846.7	100.0	177.161.4	100.0	171.709.7	100.0
Importaciones								
Bienes primarios	12.676.0	19.1	16.138.3	10.4	21.158.3	11.8	19.535.1	11.2
Bienes industriales	53.243.0	80.1	137.462.9	88.6	156.547.4	87.7	155.162.2	88.4
Otros bienes	550.4	0.8	1.462.0	1.0	881.4	0.5	776.0	0.4
Total	66.469.4	100.0	155.063.2	100.0	178.587.1	100.0	175.473.3	100.0
Diferencia (E-I)	28.513.4		(15.216.5)		(1.425.7)		(3.763.6)	

Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales.

* Comprende 32 países (excluido México).

Cuando se incorpora México en el análisis, los registros de comercio de América Latina son definitivamente espectaculares. De 1990 a 2001, las exportaciones totales de América Latina crecieron 172.5 por ciento, mientras que las importaciones lo hicieron 280.5 por ciento. En el mismo período, el situación de la balanza comercial evolucionó de un superávit de 25.204 millones a un déficit de 35.011 millones de dólares, como se aprecia en el cuadro 2.

A primera vista, se le podría dar la razón a los partidarios de la liberalización comercial, en cuanto al fuerte dinamismo registrado en los flujos de mercancías. Y, al incorporar a México en el examen, se permitiría una consideración en favor de su pertenencia al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Mientras que en 1990, 21.7% del total de las exportaciones de la región correspondía a México, en 2001 dicha participación había ascendido al 48%. En el mismo período, la participación mexicana dentro del total de las importaciones de América Latina y el Caribe había ascendido de 30.8% a 52%.

Al mismo tiempo, se podría aseverar que, no obstante, la apertura comercial ha generado una tendencia a la desacumulación interna dada la propensión a la estructuración de déficit comerciales crónicos y, en ese sentido, que la apertura, si bien ha generado un mayor flujo de las exportaciones, también se ha visto frente a un más acelerado aumento de las importaciones. Con la incorporación de México, la situación deficitaria se torna incluso más notoria.

Al considerar la evolución del comercio, según el destino de las exportaciones y el origen de las importaciones, surgen nuevos elementos de análisis.

CUADRO 2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*
COMPOSICIÓN DEL COMERCIO DE BIENES SEGÚN CATEGORÍAS
(EN MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJES)

[315]

	1990		1995		2000		2001	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Exportaciones								
Bienes primarios	52.092.7	43.0	58.326.9	26.6	83.302.0	24.3	75.453.5	22.8
Bienes industriales	68.346.6	56.3	159.169.1	72.6	257.792.2	75.1	252.560.3	76.5
Otros bienes	789.9	0.7	1.727.0	0.8	2.178.6	0.6	2.324.4	0.7
Total	121.230.2	100.0	219.223.0	100.0	343.272.8	100.0	330.338.2	100.0
Importaciones								
Bienes primarios	15.331.8	16.0	19.664.5	8.6	29.030.6	7.9	27.749.0	7.6
Bienes industriales	80.119.4	83.4	201.315.2	88.6	334.463.7	90.7	335.856.5	91.9
Otros bienes	574.6	0.6	6.482.2	2.8	5.360.2	1.4	1.744.0	0.5
Total	96.025.8	100.0	227.461.9	100.0	368.854.5	100.0	365.349.5	100.0
Diferencia (E-I)	25.204.4		(8.238.9)		(25.581.7)		(35.011.3)	

Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales.

* Comprende 33 países (incluido México).

sis respecto de los alcances de la liberalización comercial. Cuando el examen se hace sin incluir a México (véase cuadro 3), se observa que, de 1990 a 2001, se ha producido un aumento significativo de la participación de las exportaciones destinadas a la región dentro del total de las exportaciones (de 16.1% a 29.2%). Igualmente, que la participación de las exportaciones hacia Estados Unidos se ha reducido levemente (de 30.7% a 29.6%) y que las exportaciones a la Unión Europea vieron disminuida su aportación en cerca de 10 puntos. De otra parte, se incrementó la participación de las importaciones provenientes de países de la región (de 22.5% a 28.5%), se redujo levemente el nivel de importaciones provenientes de Estados Unidos (0.7 puntos) y en mayor medida de la Unión Europea (2.8 puntos).

En suma, es evidente el mayor dinamismo de la actividad comercial intraregional⁸⁰, la cual se colocó en un nivel similar a la realizada con Estados Unidos y compensó la pérdida de posiciones en el mercado de la Unión Europea. Pese al descenso leve en la participación tanto de las exportaciones destinadas a Estados Unidos, como en las importaciones originadas en él, ese país continúa siendo el principal socio de los países latinoamericanos.

⁸⁰ Como se verá más adelante, el crecimiento del comercio ha estado asociado al incremento de la inversión directa de las empresas transnacionales. Qué tanta proporción de dicho crecimiento es explicable por esa inversión, es difícil de establecer. Lo evidente es una creciente "desnacionalización" de las exportaciones.

CUADRO 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*.
COMPOSICIÓN DEL COMERCIO DE BIENES SEGÚN ORIGEN Y DESTINO
(EN MILES DE DÓLARES Y PORCENTAJES)

Destino/Origen	Exportaciones				Importaciones			
	1990		2001		1990		2001	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Región	15.253.354	16.1	50.206.479	29.2	14.987.878	22.5	49.956.494	28.5
Estados Unidos	29.204.302	30.7	50.853.668	29.6	18.778.911	28.2	48.260.961	27.5
Japón	5.535.987	5.8	5.780.697	3.4	4.383.641	6.7	7.970.205	4.5
Unión Europea	25.752.065	27.1	28.684.676	16.7	14.223.597	21.4	32.666.138	18.6
Asia	5.409.784	5.7	11.541.814	6.7	2.753.675	4.1	15.788.209	9.0
Otros	13.827.300	14.6	24.642.429	14.4	11.341.686	17.1	20.831.313	11.9
Total	94.982.793	100.0	171.709.765	100.0	66.469.387	100.0	175.473.319	100.0

Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales. Cálculos del autor.

* Comprende 32 países (excluido México).

Si se tienen en cuenta los datos de comercio de México, las tendencias son otras (véase cuadro 4). En ese escenario, las exportaciones de los países de América Latina y el Caribe dentro de la región apenas incrementaron su aportación en 2.9 puntos de 1990 a 2001, mientras aquella de sus importaciones se redujo de 16.9% a 15.2% en el mismo período. Las exportaciones destinadas a Estados Unidos crecieron de 39.3% a 58% y las importaciones provenientes de Estados Unidos aumentaron su participación de 40.2% en 1990 a 48.1% en 2001. En ese mismo lapso de tiempo, tanto las exportaciones destinadas a la Unión Europea, como las importaciones originadas allí, cayeron en 13.9 y 6.2 puntos de aportación, respectivamente.

Tales tendencias son explicadas principalmente por la evolución del comercio de México después de su ingreso al Tlcan. El sensible aumento de las exportaciones está relacionado en buena medida, con el hecho de que este país se ha convertido en plataforma de empresas transnacionales estadounidenses y canadienses, principalmente maquiladoras, que atraídas por el bajo costo de la mano de obra, han trasladado segmentos de procesos productivos intensivos en mano de obra, e incluso, producciones completas, en algunos casos, cuasi itinerantes. De tal suerte que el mayor comercio mexicano da cuenta más bien de una producción entre tanto "desnacionalizada"⁸¹.

¿Qué efectos puede tener la mayor liberalización comercial prevista en el Alca?

Los defensores estiman que para América Latina y el Caribe, las ventajas potenciales provendrían de un mayor acceso al mercado hemisférico, cuyo principal atractivo sería el mercado estadounidense. Lo que se esperaría sería

CUADRO 4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*.
COMPOSICIÓN DEL COMERCIO DE BIENES SEGÚN ORIGEN Y DESTINO
(EN MILES DE DÓLARES Y PORCENTAJES)

Destino/Origen	Exportaciones				Importaciones			
	1990		2001		1990		2001	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Región	16.842.187	13.9	55.436.656	16.8	16.239.917	16.9	55.549.804	15.2
Estados Unidos	47.695.610	39.3	191.499.403	58.0	38.624.530	40.2	175.726.147	48.1
Japón	6.978.265	5.7	6.403.572	1.9	5.666.741	5.9	18.690.585	5.1
Unión Europea	29.112.314	24.1	33.697.860	10.2	19.177.464	20.0	50.457.887	13.8
Asia	5.718.761	4.7	12.917.941	3.9	3.717.322	3.9	34.799.618	9.5
Otros	14.883.060	12.3	30.382.689	9.2	12.599.795	13.1	30.125.460	8.3
Total	121.230.197	100.0	330.338.229	100.0	96.025.768	100.0	365.349.500	100.0

Fuente: Cepal, sobre la base de cifras oficiales. Cálculos del autor.

* Comprende 33 países (incluido México).

nuevamente un crecimiento espectacular del comercio intrahemisférico. Tal posición resulta de un enfoque del Alca como oportunidad para nuevos negocios y no tiene en mente, desde luego, una perspectiva de economía o de interés nacional, a lo cual, al menos desde la óptica de las elites dominantes,

⁸¹. La bibliografía sobre los efectos del Tlcán en México denota la existencia de posiciones enfrentadas. Los defensores del acuerdo destacan el espectacular aumento de las exportaciones, así como de la inversión extranjera en las maquiladoras y la creación de 1.7 millones de empleos durante los seis primeros años del tratado. A.T. Kearney, *op. cit.*, p. 5. De otro lado, en un estudio de la Conferencia Episcopal de Canadá, llamado «Vendiendo a Futuro», se calcula que 28.000 *Pymes* mexicanas tuvieron que cerrar después de la irrupción del Tlcán. Así mismo, que un millón de mexicanas más, ganan menos que el salario mínimo, y 8 millones de familias han sido sumergidas en la pobreza. También que el salario real ha perdido cerca del 50 por ciento de su poder adquisitivo. "En la zona de las maquiladoras, a lo largo de la frontera entre E.E.U.U. y México, el crecimiento de la polución y los desechos químicos, resultado de la supremacía de los intereses comerciales sancionada en el Nafta, han incrementado dramáticamente las tasas de hepatitis y los defectos de nacimiento". "La experiencia del Nafta ha demostrado cómo los derechos laborales más básicos y los intereses de las trabajadoras han sido erosionados por estos acuerdos de libre comercio. Las trabajadoras de las maquilas en México tienen salarios por debajo del mínimo, jornadas laborales de más de 12 horas, ausencia de amparo legal, limitación de la acción gremial, condiciones insalubres de trabajo, trabajo infantil". Citado por Oscar Azócar (2002), "Chile: El TLC con Estados Unidos, ganadores y perdedores", Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz, Santiago de Chile, 26 de diciembre (mimeo).

se renunció hace mucho tiempo⁸². La solidaridad de clase no alcanza siquiera para los intereses sectoriales, como lo demuestran las posturas enfrentadas en Colombia de los gremios agrícolas y ganaderos, que aprecian el Alca como amenaza y los industriales que lo ven como buena ocasión.

En oposición a esta visión, De la Reza considera que “por el tipo de acuerdo y considerando el rumbo de las negociaciones, es probable que lo substancial de la liberalización comercial se lleve a cabo en el terreno de los aranceles. Si se considera que Estados Unidos tiene un promedio cercano a 2 por ciento (frente a 10 por ciento latinoamericano) y que los instrumentos unilaterales y no arancelarios que emplea ese país para la protección de su mercado no están sujetos a negociación, la creación del Alca no parece susceptible de generar un acceso muy distinto al actual”⁸³. En un estudio reciente sobre las tendencias de los procesos de integración, la Cepal agrega además que en 1999 “el 75% de todas las importaciones estadounidenses provenientes de América Latina y el Caribe ingresaron libre de derechos”. Sin embargo constata que “ciertos sectores y productos –agrícolas y textiles, por ejemplo– de especial relevancia para América Latina y el Caribe están altamente protegidos” y que “la liberalización efectiva de determinados productos, incluyendo barreras no arancelarias, reviste por lo tanto suma importancia para la mayoría de países de la región”⁸⁴.

La reducción o eliminación de aranceles estimularía por tanto un mayor flujo de importaciones estadounidenses y no necesariamente conllevaría a un aumento de las exportaciones de América Latina y el Caribe hacia Estados Unidos, a no ser que se reprodujera la lógica de exportación de producciones “desnacionalizadas” mediante el sistema de maquilas.

La cuestión central radica entonces en los subsidios, las normas *antidumping* y los derechos compensatorios, que como se ha visto son materia de negociación del Alca. Allí se encuentra uno de los probables puntos de quiebre del proyectado acuerdo, pues Estados Unidos pretende trasladar el tratamiento de estos temas a las negociaciones de la OMC, al tiempo que busca profundizar la apertura comercial unilateral de América Latina y el Caribe, para afianzar su estrategia de transnacionalización. Por ello, su vasto arsenal de disposiciones unilaterales destinado a proteger su producción nacional frente a “prácticas desleales” ha pasado incólume en las rondas de negociación⁸⁵.

Las tendencias hacia la culminación de la estrategia de transnacionalización que trae consigo el Alca deben ser consideradas en relación con otros componentes del acuerdo, en especial con el capítulo sobre inversiones⁸⁶.

Los procesos de desregulación económica adelantados por los países de América Latina y el Caribe, en el marco de las reformas del Consenso de Washington, condujeron a un incremento sustancial de la inversión directa de las empresas transnacionales⁸⁷. La apertura comercial se completó con la aper-

⁸² El “sentimiento de época” de las élites latinoamericanas se encuentra plasmado en un estudio realizado recientemente por el Bid. Allí se concluye que “amplias mayorías de las élites latinoamericanas, a través de las diferentes regiones, generaciones, ocupaciones o inclinaciones político-ideológicas creen (i) que el futuro será crecientemente globalizado, y que la región no puede darse el lujo de quedar fuera de ese proceso; (ii) que sus países deberían abrirse a esos cambios (no quieren una integración «fortaleza»), (iii) que el vínculo con el mundo debería ser colectivo (son bloquistas: apuestan a la integración regional), y (iv) que al menos a mediano o largo plazo su bloque debería ser hemisférico (desde Alaska hasta Tierra del Fuego)”. Véase: Bid-Intal/Pnud. *Identidad e integración: Los dilemas latinoamericanos en el fin de siglo. América Latina a principios del Siglo XXI: Integración, identidad y globalización. Actitudes y expectativas de las élites latinoamericanas*.

⁸³ Germán De la Reza, “Un Alca desorientado pero discreto”.

⁸⁴ Renato Baumann, Inés Bustillo y otros (2002), “Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes”, Cepal, División de Comercio Internacional e Integración, *Serie Comercio internacional*, No. 25, Santiago de Chile, septiembre, p. 75.

⁸⁵ Entre otras disposiciones, se pueden mencionar: “la Sección 301, la Súper 301 y la Especial 301, consagradas a la defensa de intereses en materia de propiedad intelectual; la Sección 232 le permite limitar las importaciones que afectan la «seguridad nacional»; la Sección 122, por su parte, controla las situaciones de emergencia en los desequilibrios comerciales frente a países que logran excedentes; la Ley Agrícola de 1956 y sus enmiendas, de su lado, resguarda los precios y subsidios otorgados a esa industria en Estados Unidos. Entre los instrumentos no arancelarios resaltan por su utilización las medidas *antidumping* (147 casos iniciados a partir de 1987 contra productores latinoamericanos)”. De la Reza, *op. cit.*

⁸⁶ En una visión casi romántica del Alca se señala que “tan importantes (o incluso más) que las ventajas de la expansión de las exportaciones son aquellas que se esperan de la mayor inversión, del mejoramiento de la competitividad y el fortalecimiento de las reformas de política interna”. Renato Baumann, Inés Bustillo y otros, *op. cit.*

⁸⁷ Aquí se utilizará el término “empresa trasnacional” con el propósito de reforzar la tesis de la construcción de un nuevo orden (sistema de poder) transnacional. Desde luego, que en la bibliografía también se utiliza la noción de “empresa multinacional”. Aunque en los debates iniciales se pretendía establecer una distinción entre empresa transnacional y empresa multinacional en consideración al capital de origen, las configuraciones específicas del capital (por ejemplo, mediante la deslocalización y la desterritorialización) hacen cada vez más difícil, si no imposible, tal distinción.

tura a las inversiones⁸⁸. De esa forma, se puso en evidencia que el interés del capital transnacional no está colocado de manera exclusiva en el acceso a los mercados, sino –sobre todo– en el control de los procesos productivos y de prestación de servicios.

De 1995 a 2001, la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe tuvo un crecimiento significativo, pues alcanzó 515.896 millones de dólares. Si bien es cierto que esta cifra equivalió a cerca del 39% de toda la inversión foránea en las economías de los países en desarrollo (incluida China) y fue sensiblemente inferior al volumen de inversión registrado en los países desarrollados⁸⁹, se trata de un aumento vertiginoso respecto de los promedios históricos. Tal aumento se produjo en razón de los procesos de privatización de empresas estatales y de la flexibilización en la normatividad. Ello explica, al mismo tiempo, por qué la mayor parte de la inversión extranjera directa ha correspondido a adquisiciones. En sentido estricto, salvo algunas excepciones, no se ha tratado de nuevas inversiones que contribuyesen a ampliar la base productiva o de prestación de servicios existentes en los países de América Latina y el Caribe (en algunas experiencias, han sido necesarias en todo caso inversiones de innovación).

De otra parte, como se aprecia en el cuadro 5, desde el punto de vista de sus magnitudes, la inversión extranjera directa se ha concentrado en las economías más grandes de la región, esto es, en Brasil con 29.4% y México con 18% del total invertido de 1995 a 2001.

Aunque las empresas transnacionales han invertido en principio en todos los sectores de la actividad económica, debe señalarse que su actividad se ha concentrado especialmente en el sector de los servicios, seguido del sector manufacturero y del sector primario. Las participaciones sectoriales han sido fluctuantes, por lo regular asociadas a las oportunidades de negocios que han generado los procesos de privatización y el nuevo marco jurídico-institucional,

CUADRO 5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ENTRADAS NETAS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
(IED), POR SUBREGIONES
(EN MILLONES DE DÓLARES)

	1995-1999	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Aladi	56.150	28.084	41.741	61.535	66.764	82.627	70.643	63.705
Brasil	19.240	4.859	11.200	19.650	31.913	28.576	32.799	22.636
México	10.954	9.526	9.186	12.831	11.312	11.915	13.286	24.730
Colombia	2.795	968	3.112	5.639	2.932	1.326	2.615	2.018
Centroamérica y Caribe	4.000	2001	2.145	4.224	6.215	5.416	3.885	4.008
Centros financieros	9.393	1.270	8.627	7.827	12.130	13.941	13.941	11.995
Total	69.544	31.355	52.513	73.586	85.109	105.156	88.469	79.708

Fuente: Cepal

que se ha configurado como resultado de las políticas de desregulación económica, como ya se dijo.

En el sector primario, las transnacionales se han centrado en la búsqueda de materias primas, con inversiones en petróleo y gas (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela). En la industria manufacturera la actividad inversionista se ha concentrado de una parte en incrementar la tasa de ganancia (“búsqueda de eficiencia”), aprovechando la mano de obra barata en ramos como el automotriz (México), la electrónica (México y la Cuenca del Caribe) y las confecciones (Cuenca del Caribe y México). De otra, ha buscado el acceso y control de nuevos mercados. Es el caso de las inversiones en la industria automotriz (Argentina y Brasil), en agroindustria, alimentos y bebidas (Argentina, Brasil y México), química (Brasil) y cemento (Colombia, República Dominicana y Venezuela). En el caso del sector de los servicios, la actividad inversionista de las transnacionales se ha concentrado en el sector financiero (Brasil, México, Chile, Argentina, Venezuela, Colombia y Perú), en las telecomunicaciones (Brasil, Chile, Argentina, Perú), en la energía eléctrica (Colombia, Chile, Brasil, Argentina y Centroamérica), en la distribución de gas natural (Argentina, Brasil, Chile y Colombia) y en el comercio minorista (Brasil, Argentina, México y Chile)⁹⁰.

Los resultados de la mayor presencia de las empresas transnacionales en los países de América Latina y el Caribe son suficientemente ilustrativos sobre su mayor control de los procesos de producción y prestación de servicios, e indican, además, que parte importante de la expansión del comercio exterior puede explicarse por su actividad. En efecto, en el ya citado estudio de la Cepal, se establece que las empresas transnacionales casi duplicaron su participación dentro de las 500 mayores empresas de América Latina entre comienzos del decenio y la actualidad, casi triplicando su participación en la ventas. Allí mismo se señala: “Considerando a las mayores 200 empresas exportadoras de la región se observa que durante el segundo quinquenio de los noventa, las empresas extranjeras fueron creciendo en participación hasta

⁸⁸ La tendencia internacional muestra, según datos de la Unctad, que a lo largo de la década de 1990 se produjeron más de 1.000 cambios en los regímenes de inversión extranjera, de los cuales más del 90% comprendió medidas hacia la liberalización.

⁸⁹ Cepal. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2001* (2002), Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales, Chile, p. 27. En esta parte del trabajo, me apoyo principalmente en los datos y resultados arrojados por este estudio.

⁹⁰ Cepal, *op. cit.*, p. 39.

alcanzar casi la mitad del total, abarcando el 44% de las exportaciones del grupo⁹¹ (...). Entre 1996 y 2000 las exportaciones de las transnacionales crecieron 2.5 veces, mientras que las empresas públicas nacionales (principalmente empresas mineras y petroleras) aumentaron 38%, quedando rezagado el grupo de las empresas privadas nacionales, con un incremento de 28% ". En efecto, las exportaciones de las 200 mayores empresas crecieron de 115.317 millones en 1996 a 191.813 millones de dólares en 2000. En el mismo período, las exportaciones de las multinacionales pasaron de 34.033 millones a 83.888 millones de dólares⁹².

Aunque no existe suficiente evidencia sobre los cambios estructurales que pueda haber ocasionado la mayor presencia de las empresas transnacionales en las economías de la región, lo cierto es que su actividad propicia, en gran medida, economías de enclave, con una baja articulación con los aparatos productivos nacionales, y el espacio productivo latinoamericano se ha convertido en plataforma para el incremento de sus ingresos por concepto de exportaciones. La mayor desregulación ha contribuido, por otra parte, al aumento de las transacciones intraempresas, también de difícil cuantificación. La pérdida de "nacionalidad" de la producción dificulta los análisis desde un sistema de cuentas concebido en una perspectiva nacional-estatal.

Pese a que pudiera aseverarse que la culminación del ciclo de privatizaciones, produciría una tendencia a la reducción de las inversiones extranjeras directas en la región, como en efecto ha sucedido en los últimos años, todo indica que América Latina y el Caribe será un área de interés para las inversiones de las empresas transnacionales, especialmente las estadounidenses. El Alca da continuidad a la estrategia de transnacionalización de las economías, pues, como se ha visto, no sólo propicia unas mejores condiciones marco de acceso, sino que "abre" las opciones de inversión hacia campos en los que todavía pueden persistir, pese a la tendencia desreguladora, algunas restricciones.

La inversión extranjera directa tiene que ser leída, de otra parte, con un sentido político, no sólo desde la perspectiva de su magnitud. Por la vía de la inversión que propiciará el Alca se afianzará sin duda el nuevo orden (sistema de poder) transnacional, característico de la actual fase de acumulación de capital.

Así como el Alca reforzará las posiciones de comercio, controladas por empresas transnacionales, también contribuirá a un "copamiento" de los aparatos productivos y de prestación de servicios de la región, y a acentuar el proceso en marcha de "desnacionalización" de las economías.

De otra parte, dado que el proyecto del Alca supone el desarrollo de una correspondiente infraestructura física, que ya se encuentra concebida en los

llamados macroproyectos (nacionales y regionales), también debe esperarse una presencia de inversión en ese campo⁹³.

El Alca como expresión de intereses específicos de Estados Unidos

El orden (sistema de poder) transnacional en pleno proceso de constitución posee, como uno de sus pilares fundamentales, el poder político, económico y militar del Estado de Estados Unidos. Dicho poder, que se ha erigido como un verdadero poder imperial, se reproduce en un ambiente de constante disputa por el control y el dominio hegemónico del espacio político, económico y social, con otros poderes constituidos dentro de un proceso que bien puede definirse como de "transnacionalización regionalizada". Con ello se pone de manifiesto que un proyecto político de construcción de un nuevo orden transnacional, que responde a la lógica capitalista en general, no descarta la presencia de intereses capitalistas particulares o específicos, estructurados en una determinada dimensión del espacio. La Unión Europea es una clara expresión de ello; también los intentos de estructurar un centro de poder en Asia.

La constitución de un nuevo orden transnacional supone igualmente el dominio regional, el control hegemónico sobre el espacio territorial y las relaciones de producción que allí se constituyen y reproducen. Dicho dominio deviene en reafirmación de un proyecto político imperial determinado y en plataforma de proyección de intereses capitalistas específicos.

En ese contexto, el Alca debe ser comprendido con una doble connotación. De una parte, es la expresión muy elaborada de un proyecto político capitalista general, que se ha definido en este trabajo como *la constitución política del mercado total*. De otra, es al mismo tiempo la manifestación de unos intereses capitalistas específicos de Estados Unidos, dentro de "su" proyecto político de consolidación de "su" poder imperial⁹⁴. En la perspectiva de las clases dominantes de América Latina y el Caribe podría hacerse una lectu-

⁹¹ En 1996, de las 200 empresas más grandes, 78 eran multinacionales. En 2000, el número había ascendido a 98. *Ibid.*

⁹² *Ibid.*, pp. 40-41

⁹³ Véase Andrés Barreda Marín (2002), "Los peligros del Plan Puebla Panamá", ensayo incluido en este libro. Por lo pronto, según la Cepal, "los planes futuros de inversión de las empresas transnacionales dados a conocer a la prensa entre enero de 2001 y abril de 2002 se centran fundamentalmente en los sectores de infraestructura". Cepal, *op. cit.*, p. 14.

⁹⁴ Esta distinción posee en sentido estricto propósitos expositivos. Con ella se pretende resaltar que lo que está en juego en el Alca no son simplemente intereses de Estados Unidos.

ra análoga. La coincidencia con el contenido capitalista general del Alca no descarta la expresión y el trámite de intereses capitalistas particulares, como en efecto ocurre.

Los intereses de Estados Unidos en el Alca poseen varias dimensiones. En primer lugar, como se visto, hay un interés político que responde a la lógica capitalista general. En ese sentido, mediante el Alca se busca un doble propósito. De un lado, afianzar las posiciones de dominio de Estados Unidos en América Latina y el Caribe. De otro, afirmar un concepto de economía capitalista de mercado, como condición *sine qua non* de toda organización democrática en el subcontinente. El Alca completa el cuadro de la política "antiterrorista" y "antinarcóticos" de Estados Unidos y deviene en instrumento complementario de otras instituciones ya existentes en el hemisferio, como la Organización de los Estados Americanos, OEA, o político-militares como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Tiar, o la Iniciativa Regional Andina y el Plan Colombia. El Alca se interrelaciona adicionalmente con otras instituciones de la dominación, edificadas sobre el poderío del capital financiero (deuda externa) y de las empresas transnacionales. Desde la perspectiva política, el Alca representa igualmente un paso adelante en la consolidación de un poder regional de Estados Unidos, frente a otras configuraciones regionales de poder, alentadas por la Unión Europea y Japón. Con el Alca se busca construir un cerrojo jurídico para, desde esa legalidad, limitar las posibilidades de expansión del capital de origen europeo o asiático, principalmente japonés, y afianzar las posiciones del capital estadounidense⁹⁵.

El Alca da cuenta, en segundo lugar, de intereses económicos específicos de Estados Unidos y de empresas transnacionales estadounidenses. Para algunos autores, como Horlick y Palmer "el objetivo estratégico internacional clave para Estados Unidos (sería) la negociación exitosa del Alca (...). El actual presidente Bush, la ha colocado en el primer lugar de su lista de prioridades en materia de comercio internacional"⁹⁶. Por "negociación exitosa" debe entenderse la imposición de las tesis de Estados Unidos en las diferentes materias del Alca⁹⁷.

En el caso del comercio, diferentes análisis coinciden en señalar el interés de Estados Unidos por reforzar aún más el acceso a los mercados de América Latina y el Caribe, pues un aumento de las exportaciones contribuiría a compensar su déficit de balanza comercial con la Unión Europea y Japón⁹⁸. Dado que el nivel promedio de arancel actual es más alto en América Latina que en Estados Unidos, una reducción arancelaria hacia un arancel cero le sería más favorable, con excepción de contados renglones de la actividad industrial, como los textiles y las confecciones.

Pero probablemente más importante que ello, resulte ser la definición sobre las normas de origen. Con ellas se evitaría que “los fabricantes externos al Alca –de la UE o Asia, por ejemplo– (ingresaran) componentes en un país de bajos derechos de aduana para su ensamble liviano o su transformación en un producto más avanzado, que no paguen derechos en los demás

⁹⁵ “Las compañías multinacionales estadounidenses consideran que el Alca es un medio para impedir que sus rivales europeas se hagan con los lucrativos recursos latinos y con partes del mercado”. James Petras, *op. cit.*

⁹⁶ La segunda prioridad comercial consistiría en adelantar una nueva ronda de negociaciones de la OMC. Gary N. Horlick./ Claire R. Palmer (2001), “La negociación de un Área de Libre Comercio de las Américas”, revista *Integración & Comercio*, No. 13 (enero-abril), Buenos Aires, p. 163.

⁹⁷ En desarrollo de dicho propósito los acuerdos bilaterales de libre comercio, como el firmado con Chile en diciembre de 2002 y el proyectado con Centroamérica, se constituyen en un componente clave de la estrategia de negociación de Estados Unidos. Con tales acuerdos se llega, con un grupo importante de países, de manera anticipada al Alca. Aquí opera la misma lógica de trasladar aspectos de la negociación de este acuerdo a la OMC y viceversa, con el propósito de reforzar una posición determinada de negociación.

⁹⁸ Véase, James Petras, *op. cit.* y Claudio Katz, *op. cit.* “El mayor interés de los EE.UU. para la formación del Alca se concentra principalmente en el Mercosur, que tiene un PIB de US\$1 billón, equivalente a más de la mitad del PIB de toda la ALADI, de US\$1.7 billones en 1999 y representaba el 10,3% del mercado de las Américas. Sin el Mercosur y, en especial, sin el Brasil, el Alca representará un lucro relativamente pequeño de mercado para los EE.UU. De hecho, las exportaciones de productos norteamericanos al Brasil se triplicaron en los 90, saltando de US\$5 mil millones en 1990 a US\$15.3 mil millones en 2000, valor equivalente a las exportaciones destinadas a todos los demás países de América del Sur, y tres veces mayores que las exportaciones a la Argentina, que pasaron de US\$1.1 mil millones en 1990 a US\$4.6 mil millones en 2000. Lo que los EE.UU. pretenden no es propiamente fomentar el comercio, sino ampliar su superávit a costa del Brasil y de los demás estados de América del Sur. La implantación del Alca sólo tiende a agravar esa situación pues para los EE.UU. su éxito económico implica la conquista de un mayor acceso al mercado brasileño y las porciones de mercados latinoamericanos ocupadas por el Brasil, que destina 23% de sus exportaciones, sobre todo de manufactura, a los países de la Aladi (...). El principio subyacente de la política comercial de los EE.UU., de acuerdo con lo que Charlene Barshefsky, antecesora de Robert Zoellik, declaró explícitamente, es ‘sustentar la prosperidad de los EE.UU., los empleos y la riqueza de las compañías norteamericanas’. No es, por lo tanto, propiciarle saldos positivos al Brasil ni a los demás países de América del Sur”. Luis Alberto Moniz Bandeira, “Un camino hacia el Alca que pone en peligro Mercosur”, en *Clarín*, Buenos Aires, agosto de 2002.

países del área”⁹⁹. Con una adopción de las normas de origen en esos términos, según Garay y Estevadeordal, “América Latina estaría aceptando una especialización de su estructura productiva amarrada al parque productivo y al patrón tecnológico exclusivo de los Estados Unidos de América”¹⁰⁰.

Al tiempo que existe esta pretensión estadounidense por acceder a los mercados de América Latina, no parece existir una disposición suya para conceder ventajas en materia de subsidios y de *dumping*¹⁰¹, que es lo que afecta la entrada de productos agrícolas principalmente, al mercado de Estados Unidos, aunque también de otros productos como el acero o los textiles, provenientes de América Latina. Esta materia se pretende trasladarla más bien al terreno de la OMC con el argumento de que “no (tendría) sentido disciplinar los subsidios generales (no referidos a exportaciones) sin una disciplina paralela en los países que no pertenecen al Alca”¹⁰². La “competitividad” de productos agrícolas estadounidenses resulta, entre otros factores, de un nivel de subsidios a la producción del orden de 98.000 millones de dólares al año. Es improbable que empresarios del sector vayan a renunciar a semejante nivel de apoyo, que no sólo les permite mantener sus posiciones en el mercado de Estados Unidos, sino en algunos mercados de América Latina. De otra parte, el sector no internacionalizado de la industria estadounidense también manifiesta resistencias frente a las negociaciones del Alca, pues una mayor “apertura” podría afectar sus intereses¹⁰³.

En otros campos de la negociación del Alca el interés de Estados Unidos va siempre en dirección a la protección de sus empresas transnacionales. Tal es, por ejemplo, el caso de la inversión, en la que se espera no se fijen requisitos de desempeño; o los servicios, en los que se aspira a total cobertura del Alca; o las compras gubernamentales, a las que se busca el mayor acceso posible, aún permitiendo algunas excepciones; o la política de competencia, que si bien se pregona, no se estima conveniente traducirla en compromisos concretos; o los derechos de propiedad intelectual, con los que se pretende aumentar las obligaciones de los países contratantes (especialmente en materia de patentes de productos farmacéuticos y agroquímicos); o la resolución de controversias, en la que se busca la adopción de los modelos OMC y Tlcan¹⁰⁴. Finalmente existe desinterés por vincular temas ambientales y laborales, que representarían en la práctica mayores costos de producción, pues la laxitud de las normas ambientales y la precariedad de las condiciones de trabajo y de remuneración es lo que hace, entre otros factores, atractiva la inversión en los países de América Latina y el Caribe.

Para hacer efectivos sus intereses políticos y económicos en el Alca, Estados Unidos cuenta con el “acumulado histórico” que han producido las relaciones de dependencia de los países de América Latina y, desde luego, con

el concurso de las élites dominantes del subcontinente que, como se ha visto, van todas a una al proyecto de Alca. No es casual que algunos autores definan el proyecto del Alca como un proyecto de “anexión neocolonial”. Pero más allá de esa circunstancia, es también evidente la existencia de un plan alternativo para sacar adelante sus propósitos.

En efecto, la estrategia de negociación del Alca se ha visto acompañada, *en primer lugar*, por prácticas reiteradas de debilitamiento del Mercosur y, con ello, de la posición brasileña, que es sin duda la más fuerte de América Latina. De ello da cuenta el displicente tratamiento estadounidense a la crisis capitalista en Argentina y la aceleración de las negociaciones y la firma del tratado de libre comercio con Chile en diciembre de 2002. Caputo señala al respecto, que “Chile está facilitando la política norteamericana a favor del Alca y en contra del Mercosur. No sólo porque está negociando unilateralmente sino porque está acordando un Tratado bajo el título de Comercio cuando el contenido esencial refleja los intereses de las inversiones de las grandes empresas norteamericanas”¹⁰⁵.

En segundo lugar, la concesión del Acuerdo de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas, conocido como Atpadea, para el período comprendido entre octubre de 2002 y 2006, se ha constituido en instrumento adicional para agenciar la posición estadounidense en la región andina respecto de la negociación del Alca, pues dentro de las condiciones de dicho acuerdo se establece, además del apoyo a la política estadounidense y del compromiso para facilitar la libre circulación de capitales, la “cooperación en la negociaciones del Alca”¹⁰⁶.

⁹⁹ Horlick/ Palmer, *op. cit.*, p. 170.

¹⁰⁰ Citado por Jorge Pulecio, “El Alca en la perspectiva de Colombia”, ed. cit, p. 3.

¹⁰¹ Por esta razón, algunos analistas consideran que aquí se podría producir una ruptura en las negociaciones del Alca que haría inviable el acuerdo. Especialmente dadas las reiteradas manifestaciones de Brasil, aún antes del gobierno de Lula, en el sentido de que un acuerdo de libre comercio sin una “apertura real” al mercado estadounidense, esto es, eliminando subsidios a la producción y prácticas *antidumping*, no sería de su interés.

¹⁰² Horlick y Palmer, *op. cit.*

¹⁰³ Claudio Katz, *op. cit.*, p. 128.

¹⁰⁴ Horlick y Palmer, *op. cit.*, pp. 170-175.

¹⁰⁵ Orlando Caputo Leiva (2002), “TLC EE.UU. y Chile: gatos por liebres”, Cetes, Clasco y Redem- Alainet, diciembre 11 (mimeo).

¹⁰⁶ Jorge R. Pulecio, “El Alca en la perspectiva de Colombia”, ed. cit, p. 3.

En tercer lugar, la prevista firma de un acuerdo de libre comercio con Centroamérica, cuyo esquema de negociación será, según Robert Zoellik, prácticamente idéntico al del Alca, reafirma la posición estadounidense en esa subregión y actúa como otra presión implícita a la concreción del proyecto del Alca¹⁰⁷.

En cuarto lugar, no se debe descartar la continuación de una política de acuerdos bilaterales. Las clases dominantes de algunos países como Colombia lo están reclamando.

En suma, al tiempo que se ha asistido, como se ha visto, a un proceso de “negociación directa” del Alca, se han venido propiciando por parte de Estados Unidos con la anuencia de las élites gobernantes en el orden nacional o subregional, “otros escenarios de negociación”, cuya orientación va en la misma dirección: la creación de un ordenamiento jurídico e institucional que dé cuenta del proyecto de *constitución política del mercado total*. ¡Todos los caminos conducen al Alca!, pareciera ser el lema.

El Alca como constitución política del mercado total

La noción de *constitución política del mercado total* se refiere al hecho de que, como se ha visto a lo largo de este trabajo, el Alca contiene lo que pudiera definirse como la normatividad fundamental de un orden capitalista “puro” de mercado. Dicho orden descansa sobre dos presupuestos básicos de la organización económica capitalista: la protección a los derechos de propiedad privada y la garantía plena a la “libertad económica”, entendida ésta, de una parte, en su doble connotación: como “libertad de empresa” y como “libre competencia”. De la otra, en cuanto se trata de una construcción ideológica sobre supuestos ético-políticos del funcionamiento de la economía capitalista. El “mercado total” considera el hecho de que las regulaciones del Alca pretenden un copamiento completo de la actividad económica y social, justamente sobre la pretendida “libertad económica”.

La *constitución política del mercado total* da cuenta de un ordenamiento que trasciende el derecho nacional-estatal o lo obliga a acondicionarse hacia un ordenamiento de carácter esencialmente supranacional. Este ordenamiento no sólo hace inocuo el derecho nacional, sino todo procedimiento nuevo de construcción de derecho en ese ámbito; en el mejor de los casos, lo sitúa en un nivel de reglamentación de la norma general. De esa forma, el Alca encarna un proyecto profundamente antidemocrático y autoritario, no sólo por los rasgos de su proceso de formación; ante todo, porque cierra toda posibilidad –en el marco de la institucionalidad– para eventuales reformas o transformaciones sustanciales de la regulación económica. Como los contenidos del acuer-

do serán ley para las partes, es decir, los estados firmantes, y éstos reconocen la normatividad del Alca como norma superior, cualquier desarrollo legislativo del orden nacional-estatal que se relacione con la materia del acuerdo, debe hacerse en consonancia con la normatividad comprendida en él. De esa forma es cuando menos evidente que la ya precaria función legislativa de los congresos o parlamentos de los estados latinoamericanos sufrirá un golpe certero. Con razón se ha señalado que con el Alca se pretenden hacer irreversibles las reformas estructurales de tipo neoliberal, al menos desde el punto de vista jurídico-formal. Una eventual reforma de la normatividad del Alca requeriría un camino tortuoso, similar al de los procedimientos constitucionales de reforma y, desde luego, la existencia de un balance distinto de poder, desfavorable –a lo largo del continente– a la política y la ideología del neoliberalismo¹⁰⁸.

De otra parte, la producción de normatividad relativa a los desarrollos específicos del Alca, quedará en manos de los “expertos” que conforman las llamadas instancias técnicas del acuerdo. En ese sentido, el Alca reproduce a escala supranacional el esquema de gobierno de la economía impuesto por las tecnocracias neoliberales en el ámbito nacional-estatal y culmina el largo proceso de cesión (y extinción) de la soberanía estatal. El derecho de la soberanía deviene en el exclusivo derecho del capital, que fluye ahora “libremente”, en sus diversas formas, como capital productivo, como capital mercancía, como capital dinero. Tal derecho se constituye en uno de los pilares del nuevo orden (sistema de poder) transnacional, pues, además de “juridizar” el proceso económico y los intereses del capital, los reviste, como corolario de ello, de legalidad. Tal derecho es esencialmente un derecho privado, un derecho de las empresas transnacionales, aunque en su apariencia se revela como

¹⁰⁷ El acuerdo comercial entre Norteamérica y Centroamérica, cumplirá tres funciones: 1. planta la bandera del Alca en la única zona del hemisferio donde puede hacerlo sin resistencia de ningún tipo; 2. se contrapone a las iniciativas de Venezuela, visto que Chávez, que pasó a ganar influencia desde el año 2000 (ofreciendo preferencias comerciales, facilidades a la inmigración, planes turísticos regionales y petróleo a bajo precio) promocionó, en diciembre de 2001, en la Isla de Margarita, la creación de la AEC, Asociación de Estados del Caribe, para crear un puente entre el Istmo y el Caribe; 3. un claro mensaje al Mercosur y Brasil, juntos y separados, pues a pesar de lo que piensa el canciller costarricense que, en agosto de este año, declaró que habrá Alca con Brasil o sin él, Norteamérica comprende bien que esto no es posible. Véase también Oscar-Rué Vargas, “Consecuencias de la aplicación del Alca, en *El Nuevo Diario* Nicaragua, 28 de noviembre de 2002 y enero de 2003.

¹⁰⁸ El Alca impondrá, en consecuencia, un tipo de acción política necesariamente de quiebre del orden institucional.

otra institución del viejo derecho público internacional (interestatal). Por ello resulta ingenuo considerar el Alca como un proyecto de “integración económica” del hemisferio occidental.

El Alca es complementario de otros ordenamientos de la misma naturaleza, con los que se completa la compleja red normativa de dominio capitalista a escala hemisférica y mundial. El Alca es expresivo de una cierta especialización del derecho económico de la nueva fase capitalista¹⁰⁹. Como se ha podido apreciar, su materia no comprende los flujos del capital dinero o el ámbito de la política macroeconómica. En el primer caso, los estados han legislado para desregular, especialmente con las reformas a los regímenes de banca central (la eliminación del control de cambios, incluida) y las reformas financieras que han activado al máximo los dispositivos especulativos del capitalismo. En el segundo, por vía de la legislación del Fondo Monetario Internacional –en el marco de sus “programas de ajuste”– se impone una tendencia a la homogenización de la política económica como política de estabilidad macroeconómica (control de la inflación, estabilidad de los tipos de cambio).

La normatividad del Alca da cuenta no sólo del proceso de vaciamiento de soberanía del Estado, sino de las transformaciones de su papel y de sus funciones en el marco del nuevo orden (sistema de poder) transnacional. Es equivocado aseverar, al menos por ahora, que se está asistiendo a un proceso de extinción del Estado nacional para dar lugar a una especie de “supraestado”. Las nuevas configuraciones del poder transnacional, así como la compleja relación entre sus formas localizadas y deslocalizadas, demandan un tipo de acción estatal de “agenciamiento” de la política, en la que a éste le corresponden funciones tendientes a garantizar la orientación y el ejercicio de la política transnacional en el “territorio nacional”, incluida la preservación del nuevo orden jurídico transnacional. En ese sentido, el Estado desempeña funciones semejantes a las de una especie de “policía administrativa local”, de supervigilancia y control, que han de complementarse con los dispositivos propios de la administración de justicia y del ejercicio físico de la fuerza (militar).

El Alca como “derecho del capital”, no incorpora en absoluto aspectos que pudieren afectar su tasa de ganancia. Por eso, se trata de una *constitución política del mercado* en la que no hay lugar a la inclusión de normas de laborales, sociales o ambientales. Éstas podrían considerarse como interferencias innecesarias al libre funcionamiento del mercado, que alterarían, por tanto, su capacidad para asignar “eficientemente” los recursos¹¹⁰. De otro lado, tampoco incorpora el derecho a la libre movilización, pues al tiempo que se liberan las fronteras para el flujo del capital en sus diversas modalidades, se mantienen y se refuerzan las restricciones de ingreso, especialmente a Estados Unidos. Ahí fenece el concepto de “libertad económica”. La libre movili-

zación sólo está prevista para las “personas de negocios”. Los desplazamientos de población y las migraciones internas, así como los efectos políticos, económicos, sociales y culturales que ellas producen, serán otras de las tareas “locales” a enfrentar por el Estado. La inexistencia del derecho a la libre movilización se constituye en un factor de garantía para invertir en un contexto de condiciones laborales precarias y de bajo costo de la fuerza de trabajo.

Finalmente, debe decirse que a lo largo de este trabajo se ha examinado un proyecto capitalista en pleno proceso de implantación, no culminado en todo caso. Si se logra concretar de acuerdo con los diseños aquí analizados, eso aún está por verse. Sus condiciones de posibilidad se encuentran también en función de la resistencia, del movimiento, del contrapoder, que se puedan desplegar por los pueblos de América Latina y el Caribe y por los trabajadores de América del Norte. Tal resistencia, no sometida a estudio en este escrito, se inscribe dentro de la nueva acción política que viene provocando la configuración del nuevo orden (sistema) de poder transnacional.

Bibliografía

Documentos institucionales

Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), “Borrador de Acuerdo”, capítulo sobre Aspectos Generales o Institucionales, Quito, noviembre, en: www.ftaa-alca.org

Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), “Borrador de Acuerdo”, capítulo sobre Agricultura, Quito, noviembre, en: www.ftaa-alca.org

¹⁰⁹ A manera de ejemplo, puede afirmarse que la producción de normatividad económica ha sido prolífica en la OMC que, ante el fracaso del proyecto AML, incursionó en campos que trascienden el comercio de bienes y servicios. En igual sentido, deben mencionarse las normas internacionales protectoras de los derechos de propiedad, que anticipan contenidos previstos del Alca.

¹¹⁰ Es conveniente señalar que éste trabajo no se ha trazado el propósito de examinar los posibles efectos económicos y sociales del Alca. El impacto de las reformas neoliberales del Consenso de Washington es ya un indicador por demás significativo. La inestabilidad política, el desastre económico, el aumento de la pobreza y el desempleo en América Latina y el Caribe son ya expresiones de escenarios, probablemente más agudos y complejos, previsibles en un contexto del Alca.

- Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), “Borrador de Acuerdo”, capítulo sobre Inversiones, Quito, noviembre, en: www.ftaa-alca.org
- Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), “Borrador de Acuerdo”, capítulo Compras del Sector Público, Quito, noviembre, en: www.ftaa-alca.org
- Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), “Borrador de Acuerdo”, capítulo sobre Inversión, Quito, noviembre, en: www.ftaa-alca.org
- Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), “Borrador de Acuerdo”, capítulo sobre Servicios, Quito, noviembre, en: www.ftaa-alca.org
- Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), “Borrador de Acuerdo”, capítulo sobre Propiedad Intelectual, Quito, noviembre, en: www.ftaa-alca.org
- Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), “Borrador de Acuerdo”, capítulo sobre Subsidios, *Antidumping* y Derechos Compensatorios, Quito, noviembre, en: www.ftaa-alca.org
- Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), “Borrador de Acuerdo”, capítulo sobre Política de Competencia, Quito, noviembre, en: www.ftaa-alca.org
- Alca – Área de Libre Comercio de las Américas (2002), “Borrador de Acuerdo”, capítulo sobre Solución de Controversias, Quito, noviembre, en: www.ftaa-alca.org
- Primera Cumbre de las Américas, *Declaración de Miami suscrita por los Jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la Primera Cumbre de las Américas*, Miami, diciembre de 1994
- Segunda Cumbre de las Américas, *Declaración de Santiago suscrita por los Jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la Segunda Cumbre de las Américas*, Santiago de Chile, 19 de abril de 1998.
- Tercera Cumbre de las Américas, *Declaración de Quebec suscrita por los Jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la Tercera Cumbre de las Américas*: Québec, Canadá, abril de 2001.
- Cumbre de las Américas, Plan de Acción, Miami, diciembre de 1994.
- Cumbre de las Américas, Plan de Acción, Santiago de Chile, abril de 1998.
- Cumbre de las Américas, Plan de Acción, Quebec, abril de 2001.
- Cuarta reunión de Ministros de Comercio, Declaración Ministerial, San José, Costa Rica, marzo de 1998.
- Quinta Reunión Ministerial de Comercio, Declaración Ministerial, Toronto, 4 de noviembre de 1999.
- Sexta Reunión de Ministros de Comercio, Declaración Ministerial, Buenos Aires, abril de 2001.
- Séptima Reunión de Ministros de Comercio del Hemisferio, Declaración Ministerial de Quito. Quito, 1 de noviembre de 2002.

Libros y artículos

- Alzugaray Treto, Carlos (2001) De Miami a Quebec: *El Alca dentro de la estrategia hegemónica de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe*. Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa García, La Habana.
- A.T. Kearney Inc. Fta/Alca, Survey Results 2001. *The Hemispheric Integration Endeavor A Latin American Perspective*.
- Azócar, Oscar (2002) Chile: "El TLC con Estados Unidos, ganadores y perdedores", Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz, diciembre (mimeo).
- Barlow, Maude, 2002. "Área de Libre Comercio de las Américas y la amenaza de los programas sociales, la sostenibilidad del medio ambiente y la justicia social en las Américas", en varios autores, *El Alca: el mercado libre más grande del mundo*, Fica, Bogotá.
- Baumann, Renato, Inés Bustillo y otros. 2002. "Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes". Cepal, División de Comercio Internacional e Integración, *Serie Comercio internacional*, No. 25, Santiago de Chile, septiembre.
- Bid-Intal/Pnud. *Identidad e Integración: Los dilemas latinoamericanos en el fin de siglo. América Latina a principios del siglo XXI: integración, identidad y globalización. Actitudes y expectativas de las élites latinoamericanas*.
- Estay, Jaime. 2001. "El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (Alca), la integración latinoamericana y las tareas de la izquierda", México, (mimeo).
- Caputo Leiva, Orlando (2002), "Globalización y desarrollo desigual entre Estados Unidos y América Latina", ponencia presentada en el Seminario Internacional Mitos y Realidades de la Globalización, Universidad Nacional de Colombia, Vicerrectoría de Sede, Bogotá, D.C., (mimeo).
- Caputo Leiva, Orlando (2002), "TLC EE.UU. y Chile: gatos por liebres", Cetes, Clacso y Redem- Alainet, diciembre 11 (mimeo).
- Cepal, División de Comercio Internacional e Integración (2003), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002*, Chile, enero.
- Cepal. 2002. Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2001*, Chile.
- Garay, Luis Jorge (2002), *Economía política de la integración. A propósito de las reglas de origen en el Alca*, Editorial Gente Nueva, agosto.
- Gudynas, Eduardo (2002), *Riesgos y desafíos de la negociación del Alca*, La Paz, Prodena, Fes-Ildis, mayo.
- Horlick, Gary; N. Palmer y Claire R. (2001). "La negociación de un área de Libre Comercio de las Américas", en revista *Integración & Comercio*, N° 13 (enero-abril) Buenos Aires.
- Iglesias, Enrique V. (2001), "Doce lecciones de cinco décadas de integración regional en América Latina y el Caribe", en revista *Integración &*

Comercio N° 13 (enero-abril) Bid-Intal Buenos Aires.

- Katz, Claudio (2002),—"El abismo entre las ilusiones y los efectos del Alca", en varios autores, *El Alca: "el mercado libre más grande del mundo"*, Fica, Bogotá.
- Martínez, Osvaldo (2001), "Alca: Proyecto para la anexión", en *Cuba Socialista*, No. 22, La Habana.
- Moncayo, Héctor-León (2002), "Los dilemas de la integración: ¿Nacionalismo o servilismo?", ponencia presentada en el Seminario Internacional Mitos y Realidades de la Globalización, Universidad Nacional de Colombia, Vicerrectoría de Sede, Bogotá, D.C., (mimeo).
- Ocampo, José Antonio (2001), "Pasado, presente y futuro de la integración regional", en revista *Integración & Comercio*, N° 13 (enero-abril) Buenos Aires.
- Oleske, Daniel. (2002), "Alca, deuda externa y militarización: Tres eslabones de la estrategia imperialista vigente", *Bitácora*, 29 de noviembre.
- Petras, James (2002), "El Alca forma parte de la estrategia imperial". El Alca visto desde los Estados Unidos, 25 de octubre, en: www.rebellion.org
- Pulecio, Jorge R. (2002), El Alca en la perspectiva de Colombia. *Estudios sobre el Alca*, No. 3, Friedrich Ebert Stiftung, Santiago, noviembre.
- Quintero Gómez, José A. (2001), *Las inversiones en la negociación del Alca: Implicaciones para América Latina y el Caribe*, Centro de Estudios de la Economía Mundial – CIEM, La Habana.
- Robles Blanco, Feliciano (2003), "El acuerdo general sobre el comercio de servicios-AGCS y el peligro de desaparición de los servicios públicos", 4 de febrero
- Salgado Tamayo, Manuel (2002), "El Plan Colombia y el Alca", en varios autores, *El Alca: "el mercado libre más grande del mundo*, Fica, Bogotá.