

ALCA: UNA PERSPECTIVA REGIONAL

Arturo OROPEZA GARCÍA

SUMARIO: I. *El ALCA y sus antecedentes*. II. *El ALCA: una perspectiva regional*.

I. EL ALCA Y SUS ANTECEDENTES

1. *Marco de referencia*

El ALCA parte de una concepción y de una propuesta de Estados Unidos en 1990, la cual se formaliza en la Primera Cumbre de las Américas, celebrada en 1994 en la ciudad de Miami, Florida. Por ello, el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas es un proyecto transbolivariano y no una propuesta latinoamericana, que tiene un destino cierto en el tiempo (2005), basado en la fortaleza económica de la primera potencia del mundo.

Dentro del esquema de integración de bloques, la idea nace como una respuesta político-económica al avance consolidado de la Unión Europea, la cual, finalizado su proceso integrador hacia Occidente, ha iniciado a través del acuerdo de Niza su integración hacia el este europeo, buscando así consolidar su fuerza económica. China e India, por su parte, dado el tamaño de su mercado (1,200 y 1,100 millones de habitantes, respectivamente), representan en sí mismas uniones económicas virtuales, que cada día juegan un papel más importante en el terreno del comercio y de la inversión extranjera directa (IED). Por su

parte, el resto de Asia, a través de los llamados “tigres asiáticos”, compite en el nuevo juego global, después de China, con el índice de crecimiento más alto de los últimos diez años (6% anual).

<i>Indicadores de bloque 2002</i>	<i>Población (millones de consumidores)</i>	<i>PIB (miles de millones de dólares)</i>	<i>Número de países miembros</i>
TLCAN	411	11,000	3
Unión Europea*	526	9,214	25
ALCA**	870	13,000	34
MERCOSUR	210	1,000	4
China	1,280	1,300	1
India	1,040	890	1

* Incluye Acuerdo de Niza.

** Potencial con datos de CEI con base en el FMI; CEPAL y <http://cei.mrecic.gov>

La consolidación del ALCA en el 2005, dado el enorme poder de negociación de la nación americana, con una economía superior a los 10 billones de dólares, depende más del gobierno norteamericano que de la aceptación de los países del área, los cuales, a más de diez años de la propuesta, no han sabido generar una posición complementaria; por ello es que el ALCA, como “destino manifiesto” y dentro de un proceso histórico de conformación de bloques continentales de carácter económico y político, puede tener un mejor resultado en términos de la agenda social de los países de la región, en la medida en que presenten una postura consolidada y no un frente individualizado.

Por otro lado, es conveniente recordar que el desarrollo de América Latina y su participación en el desarrollo económico siempre ha estado sometido a la presión de fuerzas externas, y en esta ocasión su capacidad de maniobra estará condicionada al nivel de integración y madurez de sus participantes.

No obstante lo anterior, el ALCA también constituye una oportunidad económica para todos los países del hemisferio, ya que su integración les permitiría sumarse a un mercado de casi 800 millones de consumidores y un PIB que representaría aproximadamente el 40% del total mundial y, sobre todo, acceder con preferencia al mercado más fuerte del orbe.

Sin embargo, no puede desconocerse de ninguna manera que el conflicto bélico-terrorista iniciado en la ciudad de Nueva York en septiembre de 2001, y su último evento registrado con la guerra de Irak, han venido a desquiciar la agenda económico-política de los Estados Unidos, así como su lista de prioridades. Seguramente a partir de estos eventos de desajuste mundial se revisarán las líneas tanto económicas como políticas que han definido el desarrollo de las últimas décadas. Desde luego, la Unión Americana tendrá que reagendar sus compromisos conforme a las prioridades de seguridad y control que requiera el país; aunque lo anterior no debe ser motivo para confundirse en cuanto a sus objetivos respecto al ALCA, los que se han visto claramente reiterados a través de diversos tipos de apoyo en los que han intervenido todos los funcionarios del ramo; incluso Bush padre, autor original del proyecto.

Por ello sería un error de estrategia de las naciones de América Latina suspender o postergar sus definiciones sobre el tema del ALCA, pensando que el 2005 representa un futuro muy lejano o una meta cancelable. Si se reconoce en la propuesta del ALCA una reacción americana respecto del avance de un proceso histórico, que, como dice Octavio Paz, comenzó hace siglos, producto de la expansión de la economía mundial, será conveniente que el espacio y el tiempo generados por esta primera crisis global de principio de milenio se aproveche para replantear tanto las estrategias individuales de cada país como la política de integración de la región en su conjunto. Una zona con aspiración de trabajo complementario, que aproveche la sinergia política, económica y cultural de sus integrantes será una mejor plataforma para enfrentar las negociaciones del ALCA y

el futuro de largo plazo de Latinoamérica como una región con identidad y desarrollo propios.

Por otro lado, es importante destacar que el primer antecedente del ALCA lo constituye el TLCAN, ya que fue el primer intento de integración regional hacia el sur impulsado por Estados Unidos. Con este tratado se evidenció el interés de la nación norteamericana por el establecimiento de una zona de libre comercio entre sus vecinos para desarrollar mercados receptores de sus exportaciones, aumentar la eficiencia de sus manufacturas y fortalecer su competitividad en la economía internacional. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte abrió las puertas de México a la inversión estadounidense, dando origen a una etapa histórica en la cual por primera vez los Estados Unidos formalizaron una estrategia explícita de integración económica con su vecino del sur.

Por ello, el TLCAN debe considerarse el referente histórico, político, económico y jurídico inmediato de la iniciativa estadounidense para desarrollar una zona de libre comercio que abarque todo el hemisferio; y sus motivaciones se podrían resumir en los siguientes puntos:

- Reposicionamiento geopolítico dentro de un esquema de formación de bloques comerciales.
- Mano de obra eficiente, cercana y económica.
- Zona de alta inversión americana (IED).
- Ampliación de su mercado potencial de consumidores.
- Avances a escala hemisférica, en temas pendientes de la Ronda Uruguay (servicios, propiedad intelectual, compras públicas).
- Adelantar el posicionamiento americano ante los nuevos acuerdos regionales intralatinoamericanos o las negociaciones en curso con la UE (UE/Mercosur, UE/México, UE/Chile).

Por su parte, los países latinoamericanos tendrían las siguientes motivaciones:

- Lograr ventajas y mejoras en su entrada al mercado norteamericano.
- Obtener reconocimiento y ventajas respecto a asimetrías (desarrollo relativo).
- Acceder técnica y culturalmente al mercado de mayor avance tecnológico en el mundo.
- Lograr una mayor estabilidad y certidumbre de sus economías.
- Complementar su participación al ALCA, con esquemas de integración regionales o extrarregionales.

2. *Acciones preparatorias*

Las primeras etapas de negociación del ALCA comenzaron en diciembre de 1994 en la Primera Cumbre de las Américas,¹ cuando los presidentes de 34 países del hemisferio occidental, reunidos en Miami, decidieron empezar las negociaciones para construir el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas.

Países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

El ALCA fue una de las veintitrés iniciativas de la Cumbre, las cuales se han orientado a motivar la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio; erradicar la pobreza y la discriminación en el hemisferio, y asegurar el desarrollo sostenible mediante la protección del medio ambiente.

¹ Skidmore, p. 413.

En la Declaración de Principios, los jefes de Estado y de gobierno fundamentaron la adopción del ALCA al señalar que:

La eliminación de los obstáculos para el acceso al mercado de bienes y servicios entre nuestros países promoverá nuestro crecimiento económico. Una economía mundial en crecimiento aumentará también nuestra prosperidad interna. El libre comercio y la creciente integración económica son factores clave para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger mejor el medio ambiente.²

Asimismo, se solicitó a la Organización de los Estados Americanos (OEA), al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) asistir a los países en sus esfuerzos para la creación del ALCA.

3. Reuniones ministeriales de comercio

Desde la iniciativa lanzada en la Cumbre de Miami, los ministros de Comercio de las naciones participantes se han reunido de manera regular en diferentes sedes.

La primera reunión de los ministros de Comercio, posterior a la Cumbre de Miami, se realizó en Denver en junio de 1995. Allí, se establecieron grupos de trabajo en las áreas de Acceso a Mercados; Procedimientos Aduaneros y Reglas de Origen; Inversiones; Normas y Barreras Técnicas al Comercio; Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; Subsidios, *Antidumping* y Derechos Compensatorios; y el Grupo de Trabajo sobre Economías más Pequeñas. Los ministros solicitaron a los organismos internacionales convocados que proveyeran de apoyo analítico y técnico a los grupos de trabajo, cuando éstos así lo solicitaran.

En la Segunda Reunión Ministerial realizada en Cartagena, Colombia, los ministros avanzaron en los trabajos preparato-

² <http://www.notimex.com.mx>

rios. Reafirmaron su compromiso de finalizar el proceso en el año 2005 y realizar “avances concretos” para el final del siglo. Se crearon cuatro grupos de trabajo en las áreas de Compras del Sector Público, Derechos de Propiedad Intelectual, Servicios y Política de Competencia. Los ministros reiteraron su compromiso de procurar activamente formas de crear oportunidades para facilitar la integración de las pequeñas economías y aumentar su nivel de desarrollo. Se convocó a todos los grupos de trabajo a asumir este compromiso, así como a tomar en cuenta las sugerencias específicas del grupo de trabajo de las economías más pequeñas.

En la Tercera Reunión Ministerial, en Belo Horizonte, Brasil, se creó un comité preparatorio integrado por los 34 viceministros responsables del área de comercio, con el cometido de intensificar sus esfuerzos a fin de promover un consenso y completar las recomendaciones sobre los puntos pendientes, a ser sometidos a la consideración de la Reunión de San José, y plantear cómo transformar los grupos de trabajo en grupos de negociación. Se creó el doceavo Grupo de Trabajo en Solución de Controversias. Los ministros señalaron la necesidad de crear una secretaría administrativa temporal para apoyar las negociaciones del ALCA. A tales efectos, se encargó un estudio de factibilidad al comité tripartito (OEA, BID y CEPAL).

La Cuarta Reunión de la fase preparatoria se llevó a cabo en San José, Costa Rica, en marzo de 1998. En esta reunión los ministros recomendaron que las negociaciones fueran lanzadas durante la Segunda Reunión Cumbre de las Américas, a realizarse en Santiago, Chile, en mayo de 1998. Reiteraron el compromiso de que el ALCA tome en cuenta la agenda económica y social acordada en la Cumbre de Miami. Se reafirmó el compromiso de contar con progresos concretos en el año 2000. Se establecieron nueve grupos de negociación, y se creó una secretaría administrativa temporal, cuya sede rotaría entre tres países.

4. *Los principios del ALCA*

En la Declaración Ministerial de San José se acordaron doce principios y seis objetivos generales:³

- a. Las decisiones en el proceso de negociaciones del ALCA se tomarán por consenso.
- b. Las negociaciones serán conducidas de una manera transparente para asegurar ventajas mutuas y mayores beneficios para todos los participantes del ALCA.
- c. El Acuerdo del ALCA será congruente con las reglas y disciplinas de la OMC. Con este fin, los países participantes reiteran su compromiso con las reglas y disciplinas multilaterales, en particular con el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1994) y su Entendimiento en la Ronda Uruguay y el Artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).
- d. El ALCA deberá incorporar mejoras respecto de las reglas y disciplinas de la OMC cuando ello sea posible y apropiado, tomando en cuenta las plenas implicaciones de los derechos y obligaciones de los países como miembros de la OMC.
- e. Las negociaciones se iniciarán simultáneamente en todas las áreas temáticas. El inicio, la conducción y el resultado de las negociaciones del ALCA se deberán tratar como partes de un compromiso único (*single undertaking*) que incluya los derechos y obligaciones mutuamente acordadas.
- f. El ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y sub-regionales, en la medida en que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA.

³ Anexo I de la Declaración Ministerial de San José. Cumbre de las Américas, Cuarta Reunión Ministerial de Comercio. San José, Costa Rica, 19 de marzo de 1998.

- g. Los países podrán negociar y aceptar las obligaciones del ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como una unidad.
- h. Debería otorgarse atención a las necesidades, condiciones económicas (incluyendo costos de transición y posibles desequilibrios internos) y oportunidades de las economías más pequeñas, con objeto de asegurar su plena participación en el ALCA.
- i. Los derechos y obligaciones del ALCA deberán ser comunes a todos los países. En la negociación de las distintas áreas temáticas se podrán incluir medidas tales como asistencia técnica en áreas específicas y períodos más largos o diferenciales para el cumplimiento de las obligaciones, sobre una base de caso por caso, con el fin de facilitar el ajuste de las economías más pequeñas y la plena participación de todos los países en el ALCA.
- j. Las medidas que se acuerden para facilitar la participación de las economías más pequeñas en el proceso del ALCA deberán ser transparentes, simples y de fácil aplicación, reconociendo el grado de heterogeneidad de éstas.
- k. Todos los países deben asegurar que sus leyes, reglamentos y procedimientos administrativos estén conformes con las obligaciones del acuerdo del ALCA.
- l. Para asegurar la plena participación de todos los países en el ALCA, las diferencias en el nivel de desarrollo deberían ser tomadas en cuenta.

5. Objetivos generales

- 1) Promover la prosperidad a través de la creciente integración económica y el libre comercio entre los países del hemisferio, como factores claves para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger el medio ambiente.

- 2) Establecer un área de libre comercio en la que serán progresivamente eliminadas las barreras al comercio de bienes y servicios y la inversión, concluyendo las negociaciones a más tardar en el año 2005 y alcanzando avances concretos hacia el logro de ese objetivo para el final de este siglo.
- 3) Maximizar la apertura de los mercados mediante altos niveles de disciplina a través de un acuerdo balanceado y comprensivo.
- 4) Proporcionar oportunidades para facilitar la integración de las economías más pequeñas en el proceso del ALCA, con el fin de concretar sus oportunidades y aumentar su nivel de desarrollo.
- 5) Procurar que nuestras políticas ambientales y de liberalización comercial se apoyen mutuamente, tomando en cuenta los esfuerzos emprendidos por la OMC y otras organizaciones internacionales.
- 6) Asegurar, de conformidad con nuestras respectivas leyes y reglamentos, la observancia y promoción de los derechos laborales, renovando nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas, y reconociendo que la Organización Internacional del Trabajo es la entidad competente para establecer y ocuparse de esas normas fundamentales del trabajo.

6. *Inicio de las negociaciones*

Las negociaciones formales para el establecimiento de un Área de Libre Comercio de las Américas fueron lanzadas en la Segunda Cumbre de las Américas llevada a cabo en Chile el 19 de abril de 1998.

Hoy, nosotros dirigimos a nuestros Ministros Responsables de comercio para empezar negociaciones para el ALCA, en concordancia con la Declaración Ministerial de San José de Marzo de

1998. Reafirmamos nuestra determinación de concluir las negociaciones del ALCA a más tardar en el año 2005, y hacer un progreso definitivo a finales de siglo. El acuerdo será balanceado, comprensivo, congruente con la OMC y constituirá un compromiso único (*single undertaking*).⁴

A fin de continuar las negociaciones, la Quinta reunión Ministerial se realizó en Toronto, Canadá, y se concentró en los progresos concretos que deberían alcanzarse para el año 2000. En cumplimiento de este mandato, los grupos de trabajo remitieron a los ministros, esquemas anotados de sus respectivos capítulos. Se pidió a los grupos negociadores que elaboraran un texto borrador de sus respectivos capítulos antes de la siguiente reunión ministerial.

Los ministros acordaron una serie de medidas de facilitación de negocios, de las cuales ocho son medidas referentes a asuntos aduaneros. Los ministros expresaron su reconocimiento al Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo por identificar recursos de asistencia técnica para facilitar la implementación de estas medidas.

En la Declaración Ministerial de Toronto, los países del ALCA asumieron una posición conjunta con respecto a las negociaciones multilaterales sobre agricultura, y acordaron trabajar con el objetivo de que en las próximas negociaciones sobre agricultura de la OMC se propusiera la eliminación de los subsidios a las exportaciones de productos agrícolas; trabajar para obtener el pronto cumplimiento de todos los compromisos asumidos bajo el Acuerdo de Agricultura de la Ronda Uruguay y trabajar por obtener disciplinas sobre prácticas y medidas que distorsionan el comercio en las próximas negociaciones multilaterales sobre agricultura de la OMC. Asimismo, resolvieron comunicar el contenido de estos acuerdos al Consejo General de la OMC.

⁴ <http://www.mercosur.com>

La Sexta Reunión Ministerial se llevó a cabo el 7 de abril de 2001, en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, en la cual los ministros de comercio de los países del ALCA reafirmaron los objetivos y principios de las cumbres de las Américas, y resaltaron la importancia del fortalecimiento de los procesos de integración en marcha para lograr una integración hemisférica plena.

En la evaluación del informe del Comité de Negociaciones Comerciales se destacó:

- a) La elaboración de un primer borrador de un Acuerdo ALCA; asimismo, se instruyó a los grupos de negociación a intensificar los esfuerzos para resolver las divergencias existentes y alcanzar consenso, con miras a eliminar los corchetes de los borradores de texto y remitir al CNC una nueva versión del acuerdo antes de que finalice el 2001.
- b) El inicio de las discusiones sobre la estructura general del Acuerdo ALCA en sus aspectos generales e institucionales, así como los avances en los informes sobre la interrelación entre comercio y política de competencia, incluyendo medidas *antidumping* y sobre la interacción entre los grupos de acceso a mercados y agricultura; sobre tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías en los acuerdos de comercio y de integración.
- c. El traslado de la secretaría administrativa a Panamá, conforme a lo establecido en la Cuarta Reunión Ministerial.
- d. Los avances en la preparación de un Manual de Organización para la Secretaría Administrativa y el avance en la implementación de las dieciocho medidas de facilitación de negocios aprobadas en nuestra Quinta Reunión Ministerial.
- e. La aprobación del proyecto de cooperación técnica del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) —dependiente del Banco Interamericano de Desarrollo—, que contribuirá a facilitar la implementación de las medidas de aduanas.

Asimismo, se establecieron nuevas instrucciones para los grupos de negociación, los cuales tuvieron como fecha límite el 1 de abril del 2002 para darles cumplimiento, para su evaluación por el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) y con la finalidad de iniciar negociaciones a más tardar el 15 de mayo del 2002. Dichas instrucciones fueron las siguientes:

Grupo de negociación de acceso a mercados. Presentar al Comité de Negociaciones Comerciales:

- Recomendaciones sobre métodos y modalidades para la negociación arancelaria.
- Calendario y modalidades para el establecimiento de reglas de origen.
- Un primer inventario de las medidas no arancelarias, a fin de establecer una metodología para la eliminación, reducción, definición, redefinición, reordenamiento y prevención de las mismas.
- Intensificar la negociación de un régimen de salvaguardas aplicable a los productos del hemisferio y presentar un informe de los avances registrados en esta materia.

Grupo de negociación sobre agricultura. Presentar al Comité de Negociaciones Comerciales, en coordinación con el Grupo de negociación sobre acceso a mercados:

- a) Recomendaciones sobre métodos y modalidades para la negociación arancelaria.
- b) Recomendaciones sobre el alcance y metodología para la eliminación de subsidios a exportaciones de productos agrícolas.
- c) Recomendaciones sobre los tipos de medidas y la metodología para las disciplinas a adoptar en el tratamiento de las prácticas que distorsionan el comercio.
- d) Establecer un proceso de notificación y contranotificación de medidas sanitarias y fitosanitarias; presentar re-

comendaciones sobre el tratamiento a adoptar para evitar que estas medidas constituyan obstáculos injustificados al comercio en el hemisferio.

Grupo de negociación sobre inversiones. Formular sus recomendaciones sobre modalidades y procedimientos de negociación.

Grupo de negociación sobre subsidios, *antidumping* y derechos compensatorios. Presentar recomendaciones sobre metodologías para profundizar las disciplinas sobre subsidios, así como para alcanzar un entendimiento común con el fin de mejorar las reglas y procedimientos relativos a la operación y aplicación de leyes *antidumping* y derechos compensatorios.

Grupo de negociación sobre política de competencia. Identificar, con base en el estudio *antidumping* y acuerdos de comercio regionales, aquellos aspectos relevantes que merezcan mayor consideración por el comité de negociaciones comerciales.

Grupo de negociación sobre servicios. Presentar al Comité de Negociaciones Comerciales sus recomendaciones sobre modalidades y procedimientos de negociación.

Grupo de negociación sobre compras del sector público. Identificar el alcance y detalle de la información estadística que deberán tener disponible los países a efectos de su intercambio y en apoyo de sus negociaciones, así como formular sus recomendaciones sobre los lineamientos, procedimientos y plazos de negociación.

Grupo de negociación sobre solución de controversias. Presentar al Comité Técnico de Asuntos Institucionales sus ideas preliminares sobre las instituciones necesarias para implementar adecuadamente el mecanismo de solución de controversias previsto en el ALCA.

La Séptima Reunión Ministerial se llevó a cabo el 1 de noviembre de 2002, en la ciudad de Quito, Ecuador, para examinar los avances de las negociaciones del ALCA y con el objetivo de establecer directrices para la próxima etapa de negociaciones.

En dicho documento destacaron el importante avance en el proceso de negociación en la elaboración de un segundo borrador de los capítulos consolidados y redactados por los nueve grupos de negociación, así como la aprobación de los métodos y modalidades de negociación que se aplicarán en la siguiente fase del proceso. Asimismo, el establecimiento del calendario de intercambio de ofertas iniciales entre el 15 de diciembre de 2002 y el 15 de febrero de 2003, así como la revisión de ofertas y la remisión de solicitudes entre el 16 de febrero y el 15 de junio de 2003, y finalmente la instrucción de presentar una nueva versión de los capítulos al CNC, a más tardar ocho semanas antes de la próxima reunión a final de 2003. Asimismo, la instrucción para el CNC fue realizar por lo menos tres reuniones hasta la próxima reunión ministerial en las ciudades de Puerto España, San Salvador y Puebla, respectivamente; y se estableció que en el último periodo, que va desde noviembre del año 2002 a enero del año 2005, habrá dos reuniones de ministros responsables del comercio, en el cuarto trimestre de 2003 en Miami, Estados Unidos, y en 2004, en Brasil.

Un aspecto destacable fue la aprobación del Programa de Cooperación Hemisférica, el cual tiene como objetivo fortalecer las capacidades de aquellos países que buscan asistencia para participar en las negociaciones, implementar sus compromisos comerciales, enfrentar los desafíos de la integración hemisférica y elevar al máximo los beneficios de dicha integración, incluyendo la capacidad productiva y la competitividad en la región.

La Declaración Ministerial de Quito también reconoció el progreso alcanzado por los países del ALCA en la implementación de las obligaciones asumidas en el contexto de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, así como el trabajo acordado en la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, que tuvo lugar en Doha, en noviembre de 2001, y reafirmaron el compromiso de finalizar la negociación de la Agenda de Desarrollo de Doha a más tardar en enero de 2005.

7. Tercera Cumbre de las Américas

En la Tercera Cumbre de las Américas, realizada del 20 al 22 de abril de 2001 en Québec, Canadá, los 34 presidentes y primeros ministros del hemisferio se reunieron por tercera ocasión para tratar sobre el fortalecimiento de la democracia y la integración económica.

Durante la preparación de la Cumbre de 2001, el desafío principal consistió en identificar nuevas iniciativas que permitieran avanzar en la realización del compromiso establecido en Miami y Santiago de Chile por los jefes de Estado y de gobierno respecto a adoptar medidas de carácter colectivo, como la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho, los cuales constituyeron temas medulares de la Cumbre y de los esfuerzos encaminados a establecer un sólido fundamento para la integración hemisférica. También se manifestó el interés por incrementar la cooperación en materia de derechos humanos en el hemisferio ayudando a generar un ambiente en el que la democracia pueda fortalecerse e institucionalizarse, teniendo claro que para lograrlo se necesitan organizaciones y marcos institucionales efectivos frente a los derechos humanos que promuevan ese ambiente. También se plantearon iniciativas de igualdad entre hombres y mujeres, donde el reconocimiento de los derechos de los niños fue considerado. Asimismo, se aceptó que la cooperación para mejorar la promoción de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales de los pueblos indígenas debe seguir siendo una prioridad hemisférica.

Se acordó que un aspecto muy importante es la administración de justicia, y mediante la cooperación de los países debe posibilitarse el acceso a sistemas de justicia imparciales e independientes, promoviendo con ello la confianza en las instituciones hemisféricas y nacionales encargadas de mantener el Estado de derecho y promover el papel del sistema de justicia como medio de resolución de conflictos.

Asimismo, se habló acerca de la preocupación creciente sobre criminalidad y las demandas para incrementar la seguridad, las cuales requerían de un compromiso colectivo con los derechos humanos y el Estado de derecho.

En materia comercial se mantuvo el compromiso de fomentar la inclusión y la igualdad que deben dirigir los esfuerzos encaminados a promover la integración económica y el libre comercio, agregando que el ALCA promovería el crecimiento económico y una mayor prosperidad en las Américas.⁵

Asimismo, se trabajó sobre estrategias de cooperación destinadas a mejorar los sistemas de transporte hemisféricos y el desarrollo de enfoques comunes frente a los temas de la energía. Se acordó que, en vista de la importancia en el desarrollo de una mayor capacidad en materia de tecnología de la información y de las comunicaciones en el hemisferio, podría respaldarse la cooperación en el sector de las telecomunicaciones a través de la inserción de nuevas iniciativas en el Plan de Acción. Los nuevos proyectos de infraestructura en cualquiera de esos sectores, o en todos ellos, requerirán recursos, por lo cual es necesaria la continua participación de las instituciones financieras (IFI) para respaldar las prioridades acordadas.

Quedaron pendientes en la agenda algunas cuestiones que afectan a los resultados económicos, tales como las condiciones de trabajo, las normas laborales y la cooperación en torno a temas de migración; asimismo, medidas que potencien a los sectores sociales tradicionalmente marginados.

De igual modo, se habló de iniciativas ambientales, reconociendo el hecho de que el continuo aumento de los niveles de contaminación, especialmente en las ciudades, se están convirtiendo en un motivo de creciente preocupación, manifestándose la necesidad de un desarrollo sostenible.

Se reconoció también que las disparidades de ingresos y las cifras absolutas de quienes viven en la pobreza en las Américas

⁵ <http://www.notimex.com.mx>

han aumentado, y que la adopción de medidas de cooperación destinadas a elevar el nivel de vida deben seguir siendo objetivos prioritarios, como el apoyo a las aptitudes basadas en el conocimiento.

De igual modo, como hechos destacables aparecen la aprobación de una cláusula democrática que establece el Estado de derecho como requisito *sine qua non* para ser parte del acuerdo continental. “Cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el ALCA”; al propio tiempo que la declaración del presidente Bush, que manifestó que “si nos combinamos en un mercado común, podremos competir a largo plazo con el Este de Asia y Europa y para ello el ALCA es la extensión lógica”.

La declaración final de la reunión expresó que el mantenimiento y el fortalecimiento del Estado de derecho y el respeto estricto al sistema democrático son, al mismo tiempo, un propósito y un compromiso compartido.

II. EL ALCA: UNA PERSPECTIVA REGIONAL

La implementación del ALCA se da en un momento en que la región pasa por un proceso difícil de inestabilidad, producto de los profundos rezagos sociales que arrastra de las últimas décadas.

De igual modo, encuentra una región desarticulada, que no ha sabido sumar las experiencias de complementación iniciada formalmente desde 1960, con la implementación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Sus problemas económicos, aunados a los políticos, se dan de una manera constante durante la segunda mitad del siglo pasado, en una espiral recurrente que no permite consolidar su desarrollo.

Para Latinoamérica, como para otras regiones, a finales de los ochenta e inicio de los noventa se dio la doble tarea de ini-

ciar un nuevo esquema de desarrollo, en medio de un cambio mundial que comenzó a dibujarse en el nuevo marco de la globalización, dentro de una etapa mundial en la que estudiosos como Hernando de Soto señalan que “Para las cinco sextas partes de la humanidad, esta no es la hora del mayor triunfo del capitalismo sino la de su crisis”.

En lo que hace a Latinoamérica, solamente en los últimos años de la década de los noventa se generaron veinte millones de pobres, y siete millones en el 2002; estimándose por CEPAL, que al ritmo de crecimiento de la región en el último decenio (3.1%), se requeriría un cuarto de siglo para reducir a la mitad los actuales niveles de pobreza.

Si bien la década neoliberal de América Latina fue superior en crecimiento (3.1%) a la década pérdida de los ochenta (1%), sus resultados generales siguen demostrando una insuficiencia estructural para resolver tanto sus necesidades económicas presentes como los rezagos endémicos que viene arrastrando en términos de empleo, bienestar y salud. Un déficit comercial del 15% durante la década pasada, así como un crecimiento del 8% de su deuda externa en los últimos diez años, con un déficit fiscal promedio en el mismo periodo del 3.2% de su PIB, definen a una región económica que sigue comprando más de lo que vende, continúa pidiendo prestado para cubrir lo que gasta y sigue comprometiendo su salud económica, montada en una estrategia de hacer negocio que no le ha sido suficiente para dar respuesta a las necesidades de su población menos favorecida.

Es evidente que en este inicio de milenio los países en desarrollo en general y los países latinoamericanos en especial, enfrentan el gran reto de solucionar no una transición, sino tres grandes procesos de cambio, que se entrelazan en la ecuación: Estado-región-globalización, cada una con su particular problemática, pero unidas indisolublemente como parte de la nueva realidad global.

En esta dinámica, el Estado moderno está retado en particular a agotar todas las medidas económicas, políticas y sociales

que estén a su alcance, de una manera innovadora y eficiente; pero al mismo tiempo tiene la oportunidad y la obligación de buscar sus complementariedades productivas con su región, como una estrategia posible de influir y modular en su beneficio las fuerzas dinámicas de la mundialización. Es claro que una política a ultranza que sólo apueste al éxito del Estado estará condenada al fracaso.

La integración, como respuesta a la globalización, es una de las enormes posibilidades que tienen los países en desarrollo para participar e influir en el proceso global y de recomponer los términos de su ecuación, que hoy se define por una política de Estado insuficiente; un aprovechamiento de su región deficiente, y un proceso global concentrador.

En el aprovechamiento del elemento regional, Latinoamérica registra un enorme déficit, producto del agotamiento de los modelos integradores que en su momento buscaron sumar las fortalezas de la zona. Desde la ALALC (1960) hasta la ALADI (1980), pasando por el MCCA, el CARICOM y el CAN, en comparación con el paradigma europeo, estos modelos regionales y subregionales de integración evidencian una serie de deficiencias que hoy en vez de motivar y apoyar la complementación del desarrollo latinoamericano, lo obstaculizan y lo limitan. Este fenómeno se observa claramente cuando comparamos el comercio intrarregional de la Unión Europea, que registra cifras promedio del 65%, contra el negocio intrarregional de los países de América Latina, que apenas se eleva al 17%.

Durante la segunda parte del siglo pasado, Latinoamérica retiró su vocación continental y dio inicio a su etapa moderna de integración, con acuerdos de primera generación que contribuyeron a profundizar en la cultura del comercio multilateral. Así, la ALALC, como la ALADI, y los demás acuerdos comerciales, cubrieron una amplia etapa comercial y facilitaron el incremento del comercio de la zona. Sin embargo, ante el avance del fenómeno comunitario a nivel mundial, lo que en su momento fue una palanca de desarrollo, en la actualidad se ha convertido en

un obstáculo y en un impedimento para una mejor complementación económica de los inversionistas, fabricantes, importadores y exportadores de la zona.

Cuando se pregunta sobre el déficit comercial permanente de la región, normalmente no se dice que una de las principales causas se debe a la falta de una ingeniería jurídica y de esquemas integradores modernos, que faciliten el incremento del negocio intrarregional.

Como ejemplo de lo anterior se puede mencionar la intrincada regulación que rige la relación comercial entre México y los países del Mercosur (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), cuya infraestructura de tratados comerciales está montada en más de 18 acuerdos regionales y de alcance parcial, la que no obstante su abultado número, tan sólo orienta cerca del 50% del comercio de las partes, el cual significa aproximadamente el 1% del potencial comercial de su intercambio total. Esta situación se agrava aún más si se repara en la naturaleza de dichos acuerdos, los cuales tienen vigencias temporales, universos arancelarios limitados y desgravaciones parciales, que no les dan certeza ni confianza a los actores del intercambio económico.

A partir de la década de los noventa, en el continente americano empezaron a surgir algunos esquemas regionales de segunda generación, como el Mercosur, y más de treinta tratados de libre comercio celebrados por los diferentes países de la región, los cuales han estado intentando cubrir de una manera parcial el vacío dejado por la inoperancia del Acuerdo Latinoamericano de Integración (ALADI).

Sin embargo, ante la continua recomposición geopolítica de bloques económicos que está transformando al mundo, los esquemas de integración de segunda generación que se han intentado no han logrado corresponder a sus expectativas, dejando sin cubrir un espacio de complementación económica, comercial y jurídico, en perjuicio del desarrollo de los países de la zona.

En lo que hace al Mercosur, hoy vive una delicada insuficiencia económica, producto de las severas crisis que desde

1999 padecen los países que lo integran: Argentina, Uruguay y Paraguay, y en menor grado Brasil; llevando a su intercambio comercial de más de 20,000 millones de dólares en 1997 a 9,463 millones de dólares en 2002. Pero también su crisis la vive en el plano jurídico y político al no haber podido consolidar su ingeniería jurídica inicialmente pactada y guardar en la actualidad el estatus de una “unión aduanera imperfecta”, que resume a través de este eufemismo las carencias legales que en cuanto a obligatoriedad y cumplimiento de sus postulados y compromisos sus Estados parte no han podido resolver.

Los tratados de libre comercio, que a partir de la década de los noventa se han multiplicado en la región (simplemente México tiene firmados seis tratados para con nueve países latinoamericanos), si bien en principio guardan una ingeniería jurídica moderna, ante su imparable reproducción (más de treinta tratados de libre comercio en Latinoamérica), en vez de generar el efecto deseado de facilitar los canales del comercio intrarregional, lo que han causado es un encarecimiento de los costos del intercambio, al tener el hombre de negocios que especializarse en más de treinta documentos jurídicos cuyos plazos, universos, capítulos y desgravación varían de país a país.

Es en este breve marco de referencia que aparece la propuesta del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el cual, a partir de su inspiración transbolivariana y como una prolongación de un proyecto iniciado en 1994 a través del NAFTA, intenta orientar, por medio de un solo instrumento, las reglas del intercambio de los bienes, servicios e inversiones de los países de Latinoamérica, con el mercado más grande del mundo. No obstante, este proyecto no oculta en ningún momento su intención de lograr tan sólo un nivel de integración de libre comercio, por lo que no ofrece los atributos ni ventajas que se podrían derivar de un grado superior de integración, como una unión aduanera, un mercado común, o una unión económica. Por ello, en la claridad, pero también en la limitación de su propia oferta, se encuentra su insuficiencia para convertirse en el

esquema comercial integral que además de orientar el comercio de América Latina, ayude a resolver sus problemas de desarrollo equilibrado y sus profundos rezagos en materia social.

En tal virtud, hoy podríamos elucubrar un poco sobre lo que el ALCA, de acuerdo con su propia oferta, podría llegar a ser:

1. En materia de intercambio de bienes y servicios, el ALCA podría constituirse en un excelente puente facilitador, a través de la homogenización de los aranceles a nivel hemisférico, lo cual llevaría a futuro a suprimir los más de treinta tratados de libre comercio que operan en la zona, abaratando el costo de las transacciones.
2. De igual modo, sería un esquema que vendría a modernizar en un solo impulso toda la ingeniería jurídica comercial de la región latinoamericana, la cual, en más de cuarenta años no ha podido construir los modelos idóneos, por lo que al propio tiempo que impulsaría la modernización jurídica de las 34 naciones participantes, acabaría con los segmentarismos que han impedido que al día de hoy no haya un organismo regional que aglutine, comercialmente hablando, a los 32 países latinoamericanos, hoy participantes del ALCA.
3. Al propio tiempo, el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas representa para las economías de América Latina, la oportunidad de constituirse en un puente facilitador hacia el mayor mercado del mundo, en un momento en que se debate la competencia por ese mercado, con las exitosas economías asiáticas, en especial la china; y si bien esa competencia pasa por la solución de las insuficiencias de las economías locales, la desgravación total de mercancías representa un apoyo complementario importante dentro de este marco global.

No obstante los aspectos positivos anteriores, para los países de la región será muy importante no olvidar que la propuesta

nace de la economía americana, y que en ningún momento ofrece sustituir ni llenar el hoy vacante esquema de complementación latinoamericano, el cual sigue en espera de una oferta ventajosa y posible que interactúe en una estrategia de doble posicionamiento con el ALCA.

De igual modo, será importante tener en cuenta que el ALCA es una palanca “complementaria” para el desarrollo, que surtirá consecuencias tanto negativas como positivas para los países de la región. Que en ningún momento se ofrece como una estrategia “integral” de desarrollo, que vaya a acabar con los enormes rezagos sociales que registra hoy Latinoamérica. Caer en este equívoco sería un enorme error histórico que sesgaría el esfuerzo y la responsabilidad de cada nación para enfrentar sus retos nacionales, regionales y globales.

Latinoamérica viene de un lustro perdido y enfrenta por delante un enorme reto económico, político y social. Si los Estados Unidos y los países de América Latina no acompañan al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas con medidas estatales, regionales y globales de carácter complementario, el resultado del ALCA tenderá a radicalizar las asimetrías hoy existentes.