

## **La dinámica regional de las negociaciones del ALCA**

Era la mejor de todas las épocas, era la peor de todas las épocas, era la era de la sabiduría, la era de la insensatez, era tiempo de fe, era tiempo de incredulidad ...

Charles Dickens: Historia de dos ciudades

### **Introducción**

A un observador fortuito se le podría disculpar que concluyera que éstos son a la vez los mejores y los peores tiempos para eliminar las barreras a la inversión y al comercio internacional. Tomado desde una perspectiva positiva, los países desarrollados están firmemente resueltos a cumplir la agenda de liberalización comercial. La nueva autoridad de negociación de vía rápida estadounidense, cuya aprobación la Administración Bush pretende obtener del Congreso, debería impulsar las iniciativas de negociación comercial en los ámbitos regional y multilateral. La mayor parte de los países en vías de desarrollo están optando por los mercados abiertos y las economías desreguladas, al tiempo que muestran un vivo interés por celebrar acuerdos regionales y bilaterales de libre comercio. China y los países que formaban la antigua Unión Soviética – una vez liberados del dogma comunista – optaron por la misma alternativa y se están alineando para incorporarse a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los electorados, cuando han tenido ocasión de elegir libremente entre la integración en la economía global y otras alternativas autárquicas, han rechazado cualquier otro modelo de política económica (dirección y control, sustitución de importaciones y planificación central).

Pero desde una perspectiva negativa, también nos encontramos con algunas evidencias preocupantes. Mientras que el apogeo de la liberalización comercial de la posguerra tiene lugar probablemente en los años 1994/95, con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN) y de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el avance para lograr un acuerdo hemisférico de libre comercio para las Américas se enfrenta a enormes dificultades y la iniciativa de libre comercio de APEC parece destinada a fracasar. La OMC, que en estos momentos debería estar en un periodo de pleno ejercicio de sus facultades y de su prestigio, no logró convocar una nueva ronda de negociaciones comerciales en Seattle y desde entonces la brecha entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo respecto del objetivo y el propósito de las negociaciones multilaterales de comercio no ha hecho sino aumentar continuamente. En los países industrializados, al mismo tiempo que la agenda se deslizó fuera del área de detección de la comunidad financiera, un amplio abanico de organizaciones ecologistas, sindicales, religiosas y de derechos humanos, ha convergido en un movimiento de oposición a la construcción y al grado de intromisión de la normativa reguladora de la inversión y de unas relaciones comerciales cada vez mas complejas. Varios países en vías de desarrollo pretenden ser dispensados de sus obligaciones por la OMC y rechazan todo compromiso en aquellas cuestiones a las que los países desarrollados conceden más importancia.

La realidad es que éstos no son ni los peores ni los mejores tiempos, sino tiempos intermedios que, precisamente por eso, merecen la mayor atención política. La globalización ha socavado la premisa fundamental del derecho y las instituciones

comerciales, por la que se consideraba a las naciones como los principales agentes en la toma de decisiones sobre la economía global. Las nuevas normas de comercio, con la intromisión que implican, que surgen fundamentalmente a partir de la Ronda Uruguay, están ampliando la brecha entre la evolución económica y los poderes estatales. En el ámbito americano, distintas dinámicas negociadoras corren el riesgo de derivar en conflicto y invertir esta tendencia sería necesario retomar impulsos negociadores orientados al futuro, superar cuestiones espinosas y aprovechar las sinergias resultantes de la ampliación y la profundización de la integración económica global.

Este memorando se propone estudiar la repercusión de la globalización sobre la liberalización del comercio y las inversiones; discutir la estructura de la normativa comercial tal y como ha surgido tanto en el ámbito multilateral como en el regional, e indagar en las dinámicas generadas por el TLCAN y su influencia sobre las negociaciones de comercio hemisféricas y la OMC. Concluirá con algunas recomendaciones para el futuro.

### **Las repercusiones de la globalización**

La normativa comercial de la posguerra se erigió sobre la premisa de que el comercio transnacional de bienes era el principal instrumento de integración económica. Los principales obstáculos a los que se enfrentaba la actividad comercial eran los aranceles y las cuotas impuestas en las fronteras nacionales, el tratamiento fiscal discriminatorio y otras medidas internas de regulación económica. Dicha actividad comercial se producía básicamente entre empresas desvinculadas entre sí, la mayor parte de las cuales operaban dentro de los límites de las de una determinada nación y consideraban el comercio internacional más como una fuente complementaria de beneficios que como su principal actividad empresarial. El intercambio de materias primas, maquinaria, y productos terminados constituía el grueso del comercio internacional regido por la legislación, y solamente una pequeña proporción afectaba a bienes intermedios, como repuestos y componentes.

A comienzos de la década de los setenta surgió una brecha entre, por un lado, las economías industriales que, organizadas de acuerdo con un criterio de nacionalidad, habían constituido el pilar del desarrollo económico a lo largo de gran parte del siglo veinte, y, por otro, la nueva economía integrada globalmente y basada en un modelo científico. Mientras que los antiguos bastiones del crecimiento económico se concentraban en los sectores de la industria pesada y mantenían su importancia, los servicios, la tecnología y los demás sectores económicos basados en la innovación comenzaron a contribuir de manera cada vez más significativa al crecimiento. Prueba de esta repercusión es la creciente proporción de intercambios comerciales representada por las transacciones dentro de la industria, la creciente importancia del comercio de bienes intermedios y la creciente proporción de la actividad comercial global que se da dentro de las empresas, entre las diferentes redes, o en cualquier otra forma de interrelación empresarial<sup>1</sup>. Con el aumento de los servicios en el comercio internacional y la desagregación de la producción en el ámbito global, el comercio, las inversiones y las transferencias de tecnología se transformaron en actividades económicas complementarias<sup>2</sup>. El indicador más importante y a la vez más difícil para medirlos es el

flujo de información y tecnología. Una, aunque desconocida, enorme cantidad de información y tecnología se comercializa dentro de las redes de propiedad privada, aumentando la capacidad de las empresas para llevar a cabo una actividad comercial a nivel global. Solamente parte de este comercio puede medirse, lo que sugiere que las estadísticas oficiales pueden estar subestimando el verdadero peso del comercio mundial e ignorando el grado la rica variedad de nuevas modalidades de integración económica. La consecuencia es la aparición de una economía global que permite a los poseedores de tecnología, capital y capacidad técnica escapar a los límites impuestos por las fronteras nacionales y a las restricciones impuestas por las políticas nacionales relativas al desarrollo económico, la asignación de recursos y la distribución de la renta<sup>3</sup>.

La mayor parte de los gobiernos dio una calurosa bienvenida a la globalización. Históricamente, los países de la OCDE habían sido los que más habían avanzado en la senda de la desregulación económica, la privatización y apertura de los mercados, todas ellas condiciones esenciales para la globalización. Durante todo el período de la posguerra, estos países establecieron el modelo dominante para obtener los beneficios derivados de altas tasas de crecimiento de la renta nacional y *per capita*. Como miembros oficiales de las instituciones económicas de la posguerra, en especial del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), como partes de sus propios acuerdos regionales, éstos han venido supeditando los instrumentos de gestión económica nacional a la dirección de la normativa y las organizaciones internacionales.

En América se dieron pasos atrás durante décadas en las que se intentó levantar muros entre las economías nacionales y la economía global. Políticas de sustitución de importaciones, la gran participación del estado en la producción y distribución, la pesada regulación económica y la desconfianza frente a las inversiones extranjeras, a menudo respaldadas por sistemas políticos autoritarios, han dado paso ahora a mercados abiertos y a gobiernos democráticos. La inclusión de México como miembro del TLCAN, unida a la creciente red de acuerdos de libre comercio, así como a las iniciativas entre Canadá y Chile, y Canadá y los países de América Central y el surgimiento del MERCOSUR y sus vínculos en expansión, dan testimonio de que el libre comercio está ahora sólidamente arraigado como el modelo aplicable a todo el hemisferio.<sup>4</sup>

Es asombrosa la repercusión que tuvo la globalización sobre la dinámica negociadora de los acuerdos de inversiones y comerciales. En el modelo de la posguerra, estos acuerdos regían las relaciones entre las naciones, pero en la nueva economía global, las normas vinculan de manera mucho más directa las relaciones entre los Estados y las empresas transnacionales que carecen de una identidad nacional clara. Las estrategias de estas compañías transnacionales, que conllevan la integración de sus operaciones dentro de un país en una red global, puede provocar un enfrentamiento con las expectativas, los valores y los intereses del estado.<sup>5</sup> En los países en vías de desarrollo, la posibilidad de que los intereses de las transnacionales primen sobre los nacionales, sobre sus costumbres y sus valores, plantea una difícil disyuntiva entre mantener las prerrogativas nacionales o aceptar el estímulo que para el desarrollo económico supone la inversión procedente de las compañías transnacionales.<sup>6</sup> En los países industrializados, a menudo se considera a las compañías transnacionales como exportadoras de empleo, tecnología y renta fuera de las fronteras nacionales, para escapar así de las costosas políticas sociales, una fiscalidad elevada o legislación ambiental rigurosa y como una forma de trastocar los intereses de

las políticas internas y externas del país de origen, como por ejemplo, en el caso en que se invierte en países que cometen violaciones contra los derechos humanos.<sup>7</sup> Estas inquietudes han generado una campaña que utiliza los acuerdos de comercio y de inversiones para diferentes fines públicos, especialmente en los ámbitos sindical, ecológico y de derechos humanos.<sup>8</sup>

El resultado es un grado de flujos y de agitación que supone un desafío a las capacidades de adaptación tanto de los individuos como de las instituciones sociales, políticas y económicas. ¿Se debería permitir a Brasil la producción de productos farmacológicos genéricos protegidos mediante patentes propiedad de las grandes compañías multinacionales? ¿Debería permitirse que Canadá haga caso omiso a las fuerzas del mercado y fije el precio de los recursos naturales que proporciona a las compañías privadas? ¿Se debería permitir que Europa discrimine entre las bananas de América Latina, favoreciendo la producción de sus antiguas colonias? ¿Se debería exigir a los países en vías de desarrollo la adopción de la regulación laboral y ambiental de los países industrializados para poder beneficiarse de la regulación comercial?<sup>9</sup> ¿Debería considerarse la existencia de un régimen democrático como requisito para participar de cualquier acuerdo de comercio regional? Ninguna de estas cuestiones guarda similitud alguna con los temas tradicionales de la política comercial, como los aranceles y las cuotas. Por el contrario, muestran cómo la actividad comercial puede transformar temas aparentemente internos en otros que trascienden las fronteras. Todos ellos constituyen ejemplos de lo que Sylvia Ostry dio en llamar el sistema de fricción, es decir, aquellos conflictos que surgen fuera de los diferentes sistemas reguladores y de valores que se desarrollaron históricamente en los diferentes países y pasaron a constituir temas cruciales en los foros de negociación multilateral y regional.<sup>10</sup>

Hay razones para ser optimistas acerca de los beneficios que reportará la globalización. El desarrollo y el crecimiento a largo plazo solamente pueden tener lugar en una sociedad receptiva al cambio, a la innovación de valores y al espíritu emprendedor, y que mantiene una estructura institucional que satisface a ambos.<sup>11</sup> Simultáneamente, la globalización y el progreso democrático han conducido a un conflicto entre la responsabilidad de gestión económica por parte de los gobiernos nacionales y una economía global que sobrepasa las fronteras nacionales y la capacidad de gestión de los acuerdos comerciales basados en las premisas de la posguerra. La realidad a que se enfrentan los estados es que la casi universal aceptación de un régimen económico basado en la apertura y en la desregulación de los mercados nacionales e internacionales, ha llevado a la ampliación del espacio económico reservado a los individuos y a la reducción del correspondiente a los estados.

Pero hay presagios preocupantes. Si no se evapora la legitimidad de las políticas destinadas a promover y proteger a las compañías, los productos y las tecnologías nacionales, entonces los estados retienen la plena autoridad constitucional para demorar o detener el impacto de la globalización sobre sus economías. El debate público ha adquirido un tono de histeria que trata a la globalización como un credo y no reconoce que es un proceso que ni es nuevo ni más amenazante hoy de lo que lo fue en el pasado.<sup>12</sup> De hecho, según distintos indicadores, la economía global está alcanzando en este momento el nivel de integración económica que se logró en la primera década del siglo

XX antes de que las dos guerras mundiales, la depresión y el ascenso del totalitarismo – que es la antítesis de la globalización – trajeran la calamidad.<sup>13</sup> No debería descartarse el riesgo de que la historia pueda repetirse y que las políticas para retrasar o revertir la integración económica cobren mayores adeptos.

La forma para continuar avanzando es negociar e cumplir los acuerdos comerciales que constituyen una armónica red normativa para un gobierno global garante de que todos se beneficien de los efectos de la globalización.

### **Gobierno global: las normativa comercial del nuevo modelo<sup>14</sup>**

El modelo de política comercial multilateral de posguerra – consagrado por el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) – buscaba fomentar la expansión del comercio mundial a través de la reducción de aranceles y demás barreras a los intercambios, así como la eliminación del tratamiento discriminatorio en el comercio internacional. Los derechos y obligaciones establecidos en el GATT eran un conjunto interrelacionado de prohibiciones por las cuales los estados se obligaban a abstenerse de imponer barreras al comercio y de discriminar entre sus socios comerciales. Las obligaciones contenidas en el GATT exigían a sus miembros la evitación de políticas contrarias a sus objetivos fundamentales, pero ni exigían la adopción ni de patrones de comportamiento rígidos, ni imponía normas ni procedimientos para el funcionamiento concreto de la política comercial. Por ejemplo, el GATT no exigía a sus integrantes la aplicación de medidas compensatorias o antidumping, marcas de origen, restricciones cuantitativas al comercio, ni subsidios, sino que establecían controles sobre la aplicación de tales medidas. Los artículos que preveían excepciones, por ejemplo por razones de balanza de pagos, preferencias arancelarias o aumentos de importaciones, se vieron igualmente limitados por controles y, en ocasiones, por supervisión, al objeto de hacer más difícil el recurso a las mismas.

La Ronda Uruguay y la OMC constituyen un desplazamiento decisivo de énfasis de las prohibiciones a la elaboración de normas positivas como base de la normativa comercial internacional. Este cambio hacia la elaboración de normas se hace particularmente evidente en la obligación básica que cada miembro de la OMC adquiere de ‘asegurar la conformidad de sus leyes, disposiciones y procedimientos administrativos con las obligaciones [de la OMC]...’ (Artículo XVI:4), reemplazando el Protocolo de Aplicación Provisional del GATT, que solamente exigía el cumplimiento de sus disposiciones en la medida en que éstas no fueran en contra del Derecho interno (en el momento de entrada en vigor del GATT), y se deja también notar en los acuerdos reguladores del comercio de servicios, la protección de la propiedad intelectual, las barreras técnicas y las medidas sanitarias y fitosanitarias, y en partes del acuerdo agrícola. Por ejemplo, el GATS requiere que los firmantes establezcan o aseguren el establecimiento de tribunales judiciales, arbitrales y administrativos o de procedimientos que permitan, a solicitud de parte interesada, un examen y, en caso de estar justificado, los recursos frente a las decisiones administrativas que afecten a los proveedores de servicios (Artículo VI).<sup>15</sup> Tomados en conjunto, estos acuerdos, combinados con la obligación positiva de asegurar el cumplimiento de las normas de la OMC y el nuevo y poderoso sistema para la resolución de conflictos, institucionalizan un grado y una

intensidad en la intervención de la regulación interna que excede cualquier previsión posible contemplada por el GATT.

Esto constituye un gran cambio de paradigma que tiene grandes repercusiones sobre la economía política de los acuerdos comerciales multilaterales y regionales. En primer lugar, ha tenido una transformación en el equilibrio de las ventajas que proporciona la normativa comercial. Las ventajas económicas derivadas de la reducción de barreras en frontera se derivan de la posibilidad de explotar la ventaja comparativa que hace posible un empleo más eficiente del empleo, el capital y los recursos naturales. El cambio en la creación normativa apunta principalmente a la armonización del marco jurídico del comercio. Mientras que la eficiencia de la economía global deriva de la eliminación de barreras asociadas a diferentes estructuras de reglamentación, la distribución de ventajas resulta mucho menos clara y en ciertos casos puede incurrirse en costes económicos.<sup>16</sup>

En segundo lugar, la relación entre la normativa comercial y los gobiernos nacionales se ha transformado. La elaboración de las normas de comercio como obligaciones negativas dejaba el poder de los gobiernos intacto, mientras que su sustitución por una normativa positiva implica la inserción en el ámbito nacional de las disposiciones y los procedimientos internacionales y convierte ciertas materias que hasta el momento eran inmunes a la normativa internacional en ámbitos afectados por la creación legislativa y la dirección internacional. Es más, las diferencias en la regulación económica probablemente tengan poco que ver con la necesidad económica de protegerse contra las importaciones, sino que más bien responden a la tradición histórica o social.<sup>17</sup>

En tercer lugar, el tratamiento político de la normativa y de las negociaciones comerciales se ha vuelto más compleja. Antes de la Ronda Uruguay, las negociaciones comerciales caían bajo la competencia de un pequeño número de ministerios, esencialmente aquellos responsables del comercio, las finanzas y la agricultura. Las jurisdicciones afectadas por las negociaciones quedaban confinadas a las industrias que producían bienes y competían con las importaciones o por los mercados exportadores. El cambio hacia la elaboración de normas positivas introduce un nuevo universo de políticas públicas y sectores económicos que pasan a formar parte de la negociación en el contexto de los acuerdos comerciales. También introduce en escena un nuevo elenco de actores dependiendo de qué intereses están en juego en cada momento y una gama más amplia y diversa de jurisdicciones representadas cuyo apoyo, oposición o indiferencia resultarán cruciales para el resultado de las negociaciones.<sup>18</sup>

En cuarto lugar, se produjo un tránsito de la negociación al litigio como criterio normal de funcionamiento de las relaciones comerciales. Un acuerdo comercial basado en un conjunto de disposiciones abstencionistas favorece naturalmente la negociación como forma habitual de gestión de las relaciones comerciales. Los problemas surgirán normalmente de los obstáculos establecidos por un país que frustran las pretensiones exportadoras de sus socios y la solución habitual se hallará en negociaciones que reduzcan y eliminen dichos obstáculos. Un acuerdo comercial basado en normas de carácter positivo favorece naturalmente el recurso al litigio que los problemas surgen de las diferencia en las políticas y en la aplicación de la normativa interna. Esto ocurre incluso cuando los procedimientos internos cumplen con los más elevados parámetros de transparencia, necesidad y proporcionalidad. En tales litigios los cambios en la política y

en la práctica para adecuarse a las normas se presentan a sí mismos como pérdidas y por tanto sólo se logran a través de litigios.

En quinto lugar, la elaboración de normas positivas cambia el cálculo de las negociaciones de comercio entre las naciones desarrolladas y las que están en vías de desarrollo. Para las primeras, las ganancias económicas que fluyen de la clásica liberalización del comercio fueron realizadas aparte de unos pocos sectores cuya importancia va en descenso, por ejemplo, la agricultura. El desafío de la regulación global es generar agendas negociadoras sobre la inversión, la política de competitividad y la así llamada agenda de “comercio y”, abarcando temas como el cumplimiento de las normas de trabajo internacionales, la protección ambiental y los derechos humanos. Estas agendas claramente no tratan de la liberalización del comercio. Más bien se refieren a la interfaz entre la economía privada y la regulación pública y desdibujan las líneas entre las economías internas y globales.

Para los países en desarrollo, la agenda del GATT, es decir la reducción de las barreras comerciales arancelarias y no arancelarias, continúa siendo algo esencial para expandir su capacidad exportadora. Años después de la Ronda Uruguay, se logró persuadir a los países en desarrollo, que la aceptaron a regañadientes, de que abandonaran su oposición a la liberalización del comercio con el argumento de que un sistema de comercio mundial abierto y no discriminatorio favorecería el crecimiento económico. En opinión de tales países, estos beneficios no se han materializado. Lejos de mostrarse a favor de una nueva agenda, varios países en desarrollo exigen una ‘reestructuración equilibrada’ de los actuales compromisos, en los hechos una renegociación de la Ronda Uruguay, que los liberaría parcial o totalmente de algunas de las obligaciones frente a la OMC, y rechazan la agenda de “comercio y” como un intento de imponerles los parámetros y modelos occidentales como condición para participar en el comercio internacional.

Los gobiernos concuerdan en que los mercados abiertos, las normas transparentes y no discriminatorias, y la toma de decisiones y la resolución cooperativa de los desacuerdos deberían ser los principios que rijan la política de comercio. La función que las negociaciones de comercio regionales y multilaterales pueden desempeñar a la hora de asumir las inquietudes de la regulación global no es limitar los acuerdos a la agenda tradicional de liberalización del comercio que les dio forma y vida a las negociaciones de comercio de las primeras negociaciones llevadas a cabo en Ginebra en 1948 a través de la Ronda Uruguay. Deben asumir de una vez por todas la necesidad de dar forma y vida a la nueva economía global.

### **La dinámica del NAFTA, el ALCA y la OMC**

La dinámica del TLCAN contribuye a paliar los desafíos a que se enfrentan las negociaciones multilaterales y regionales. El TLCAN es único en su género por varias razones. Es el primer acuerdo de libre comercio entre un país en desarrollo y los países desarrollados que no prevé trato de favor para el primero. Fue el primer acuerdo de comercio que excedió los derechos y las obligaciones de los acuerdos de comercio tradicionales, incluyendo un exhaustivo conjunto de disposiciones acerca de las inversiones, los servicios y los derechos de propiedad intelectual. Es el primer acuerdo

que incluye, a través de acuerdos laterales, disposiciones sobre temas laborales y ambientales. Más allá de su importancia como vehículo de integración económica de América del Norte, el TLCAN posee una importancia geopolítica. Para Canadá, el tratado constituyó un paso crucial en el reconocimiento de Canadá de su condición de nación de América con responsabilidades e intereses hemisféricos. Para los Estados Unidos y México, el TLCAN abrió un nuevo capítulo positivo dentro de una relación marcada por mutuos malentendidos y una hostilidad frecuente.

Después de siete años, el TLCAN corre el riesgo de extinguirse víctima de su propio éxito. La transformación de la economía en América del Norte creó nuevas tensiones, desafíos y oportunidades que exceden la capacidad que poseen las normas e instituciones del tratado para proporcionar respuestas satisfactorias y oportunas. Lo esencial del problema es que las tres economías se convirtieron, a todos los efectos, en una unión aduanera regida por las limitadas normas e instituciones de un acuerdo de libre comercio. En tanto no se resuelva este problema básico, se impedirá la toma de decisiones racionales en materia de inversión y el ingreso de flujos comerciales generadores de riqueza. Un somero examen de algunos de los principales temas comerciales de esta relación ilustra el enfoque y la profundidad del problema: se debe facilitar, dinamizar e incluso eliminar *la administración fronteriza y aduanera; los aranceles y los programas relacionados*, tales como las normas de origen impiden que la industria de los tres países coseche todas las ventajas de la reducción y la armonización de los niveles arancelarios relativos a la Nación Más Favorecida; *los parámetros de procesos y productos* necesitan de una mayor aceptación de equivalencia, reconocimiento recíproco, protocolos de prueba comunes, y disposiciones similares; *el comercio de servicios* requiere parámetros comunes y reconocimiento recíproco, especialmente en las áreas financieras, de transporte, telecomunicaciones, y servicios profesionales; *la compra del sector público* debe desplazarse hacia un enfoque de tratamiento nacional, exigiendo que los gobiernos de la región compren bienes y servicios para su propio uso de forma no discriminatoria y totalmente competitiva, al menos en lo que respecta a los proveedores de América del Norte; *los recursos del comercio* – impuestos de compensación y antidumping – deberían evolucionar más allá de la OMC, como forma de salvaguardar el procedimiento de las normas comunes sobre competitividad y subsidios, reduciendo las posibilidades de que se produzcan situaciones de procedimientos y acoso contrarios a la competitividad; en el caso de *las políticas de competitividad* deberán destinarse mayores esfuerzos para fijar metas comunes y proporcionar una base para lograr procedimientos de cumplimiento cooperativo.

Esta letanía de temas posee dos características que subrayan el grado de inadecuación de las normas e instituciones del TLCAN. En primer lugar, todos ellos son temas cuya importancia deriva del impacto de la globalización. En el pasado reciente, la mayoría de éstos carecía de importancia, comparados con la tarea de reducir o eliminar las clásicas barreras al comercio a través de los acuerdos regionales o multilaterales, o no se encontraban dentro de la agenda negociadora. Por ejemplo, la intensidad del comercio entre compañías, así como el comercio generado por las alianzas globales ha transformado los procedimientos aduaneros en algo obsoleto, convirtiéndolos en un serio obstáculo para el crecimiento económico. En segundo lugar, no pueden ser gestionados sin las instituciones y facultades supranacionales para la toma de decisiones que ejercen



tales autoridades. Por ejemplo, el riesgo del comportamiento global contrario a la competitividad que surge de las economías sin fronteras no puede ser tratado adecuadamente a través de leyes puramente nacionales o lineamientos de cooperación. Probablemente, aquí se vuelve necesaria una sola autoridad de competitividad, tal como se estableció en los Tratados de la Unión Europea. Mientras que el ALCA puede producir algunos escasos beneficios para los integrantes del TLCAN, su verdadero valor y el grado de apoyo comercial que puede exigir pueden residir en su capacidad para resolver los problemas de la integración entre Canadá, los Estados Unidos y México.

Para el resto de América, las negociaciones del ALCA se producen dentro de un contexto bastante diferente, y están surgiendo diferencias bien marcadas. En un sentido, son una expresión importante del nuevo entusiasmo por un comercio más libre y por relaciones de comercio basadas en las normas. La nueva actitud se refleja en el resurgimiento de las negociaciones regionales y subregionales, incluyendo los esfuerzos por inyectar nueva vida a acuerdos desfallecientes como el Pacto Andino, el Mercado Común de América Central, y el Mercado Común del Caribe. Esto se hizo evidente en la negociación de los acuerdos de libre comercio bilaterales, principalmente por México y Chile. Fue notorio en el éxito que tuvo México en la transformación del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos en un Acuerdo de Libre Comercio para América del Norte. La exitosa implementación del acuerdo MERCOSUR, pese a las recurrentes tensiones y presiones, ilustra los cambios trascendentales que se produjeron en la región.

Al mismo tiempo, varios países de América sólo recientemente han asumido obligaciones comerciales y poseen una experiencia relativamente escasa para asimilar un conjunto de obligaciones externas en sus regímenes internos. Solamente Canadá, los Estados Unidos y Brasil son miembros programáticos del GATT y Brasil hizo un uso extensivo de las excepciones del GATT para escapar de los rigores impuestos por las disciplinas de comercio. Argentina y algunos otros aceptaron las obligaciones del GATT en la década del setenta y México accedió en 1986. La conclusión e implementación exitosa de un ALCA claramente se basará como mínimo en las obligaciones de la OMC. Si se tienen que cumplir las necesidades de los países del TLCAN, quizás ello también requiera que los participantes acepten obligaciones que trasciendan totalmente sus obligaciones frente a la OMC. Para los países con graves problemas para implementar las normas actuales, esto puede suponer un paso mayor para el que la mayoría de los países de la región no parecen todavía estar preparados – ni ser capaces de cumplir –.

Más allá de los desafíos que plantean las nuevas limitaciones, desconocidas para muchos, sobre la toma de decisiones soberana, hay dinámicas en juego cuya ejecución se encuentra en conflicto. Brasil siempre mostró una posición tibia en su apoyo a la meta de lograr un acuerdo de libre comercio hemisférico. Su meta primaria es expandir y consolidar el MERCOSUR y utilizarlo como una plataforma de lanzamiento para un acuerdo con toda América del Sur en el cual él sería el protagonista principal. El formar parte de un acuerdo de libre comercio que sumerge al MERCOSUR dentro de un acuerdo de libre comercio dominado por los Estados Unidos resulta poco atractivo para los brasileños. Argentina, su socio clave dentro del MERCOSUR, se muestra crecientemente inquieta bajo un acuerdo que podría negar el libre acceso al mercado estadounidense a la vez que trabaría su economía dentro de un mercado común de aranceles elevados

dominado por Brasil. Los países del Caribe se muestran nerviosos ante el hecho de que puedan perder sus preferencias y se tengan que enfrentar a los rigores de la competencia abierta en sus propios mercados pequeños. Para muchos de los países de América Central y los países andinos, el libre acceso al mercado estadounidense resulta crucial para su desarrollo económico. Tres años de negociaciones acentuaron estas tensiones que serán más severas a medida que se acerque el momento de enfrentarse a los temas más difíciles.

Las negociaciones del ALCA son un viaje de descubrimiento. Las intensas discusiones de los grupos de trabajo, los preparativos para las cumbres de dirigentes y reuniones de ministros y autoridades superiores, el compartir la responsabilidad de presidir varias sesiones, y las actividades similares crearon un ímpetu y un compromiso que resultan nuevos para algunos de los países. Por primera vez, todas las consecuencias de pertenecer a la OMC y a los acuerdos regionales se estudian y se discuten con mayúscula.<sup>19</sup> Aunque todavía quedan por delante muchos meses e incluso años de duras negociaciones y no se puede garantizar el éxito de la gestión, las negociaciones demostraron ser esenciales para construir la confianza de América y crear redes de conexión en materia de comercio, política y empresa en áreas que prácticamente carecían de las mismas. Un resultado tangible del proceso fue el acuerdo alcanzado por los ministros de comercio para emprender una serie de medidas de largo alcance para facilitar el comercio con ventajas prácticas e inmediatas para empresas e inversores de toda América.

El *impasse* de la OMC concede una importancia a las negociaciones del ALCA que excede el objetivo del libre comercio del hemisferio. La dinámica de la OMC se ve atrapada en un salto en el tiempo. Desde el colapso de la Reunión Ministerial de la OMC en diciembre de 1999, los gobiernos no han conseguido llegar a un consenso sobre los objetivos de negociación para una nueva ronda, y el apoyo empresarial para las negociaciones multilaterales decayó frente a un coro poderoso, bien organizado y bien financiado de oposición pública. Los Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y Canadá, que fueron los principales motores del sistema de comercio multilateral a lo largo de la mayor parte de su existencia, perdieron la iniciativa, por no decir la legitimidad, de ser los líderes del proceso. Divididos entre una concepción de negociaciones que apuntan a temas precisos dictados por las prioridades políticas internas y un enfoque que busca proteger a los sectores vulnerables a través de la insistencia en una agenda amplia, los Estados Unidos y la Unión Europea no tienen nuevas ideas que ofrecer. Canadá parece verse perjudicada por la necesidad de lograr un amplio consenso interno antes de anunciar una posición respecto de cualquier tema mientras que Japón vacila en medio de un estancamiento económico, careciendo de la voluntad y la credibilidad para hacer progresar el sistema. Los países en vías de desarrollo se enfrentan a una alternativa hobbesiana. Tremendamente desilusionados por los escasos beneficios de la Ronda Uruguay, se retiraron a la politización norte-sur otrora tan desacreditada de las negociaciones económicas de los inicios.<sup>20</sup> No obstante, hasta que no muestren su disposición para tratar la nueva agenda, será casi imposible lograr la disposición de los países desarrollados para tratar los intereses de los países en vías de desarrollo, especialmente un mejor acceso a sus mercados lucrativos.

## **Conclusiones**

Los estados y la mayoría de sus ciudadanos tienen todavía por delante la tarea de comprender cabalmente las exigencias de la nueva economía, el cambiante paradigma de las inversiones y el comercio internacional, y las normas del comercio regional y multilateral que deben regir. Aunque es posible aplazar las negociaciones hasta que se comprendan cabalmente estas consecuencias, resulta esencial mantener el ímpetu de desarrollar las normas e instituciones para la regulación global. Es la necesidad de impartir un nuevo ímpetu a esta imperativa que hace tan necesario el progreso en el ALCA. Si se quiere lograr tal progreso, los cronogramas y calendarios, las declaraciones y los textos de negociación son menos importantes que la tarea de concentrarse en los temas centrales y encontrar las sinergias e interconexiones entre ellos. Se necesita lograr progresos en tres frentes para eliminar los cuellos de botella y captar las sinergias que fluyen de la dinámica de las negociaciones de comercio regionales y multilaterales.

En primer lugar, la globalización hace que sea necesario reestructurar los acuerdos de comercio de los instrumentos para manejar las relaciones entre los estados, transformándolos en instrumentos que aseguren la difusión de las ventajas de las inversiones y el comercio global. El ALCA necesita trascender la agenda clásica del libre comercio relativa a las barreras fronterizas al comercio para hacer lugar a las nuevas normas que se necesitan para responder a los desafíos de la economía global. Si no se logra un progreso en estos frentes, el ALCA resultará escasamente simbólico para los tres países del TLCAN, y se tornará problemático lograr el apoyo político interno para el mismo. Para los países americanos en desarrollo, les servirá de poco, si luego de haber decidido abandonar los modelos estatales de desarrollo económico para invertir sus futuros en la economía global, buscan refugio en las nociones anticuadas de soberanía y se niegan a las negociaciones que involucren temas de la nueva agenda.

En segundo lugar, los Estados Unidos necesitan una política comercial. En los más de siete años desde que se aprobó el TLCAN, la administración estadounidense no contó con una autoridad de negociación de vía rápida. Este es el plazo más largo en los casi 70 años en que los Estados Unidos se vio tan lesionado en la conducta de su política de comercio. El resultado es una parálisis. El compromiso del presidente Bush para hacer del acuerdo de libre comercio en América su máxima prioridad en materia de comercio y garantizar la necesaria potestad de negociación por la vía rápida – actualmente llamada autoridad para la promoción del comercio – constituye un paso importante para devolver a los Estados Unidos el liderazgo en materia de comercio. No obstante, resulta vital que esta autoridad sea lo suficientemente sólida como para abarcar los requisitos de acceso a los mercados de los países en desarrollo, incluyendo áreas sensibles como las leyes de recursos para el comercio y la agricultura. También debe permitir que los Estados Unidos negocien las normas y fortalezcan las instituciones necesarias para el manejo de la economía global.

En tercer lugar, la agenda extra-comercio requiere de una respuesta positiva. Canadá y los Estados Unidos se enfrentan a exigencias cada vez más imperiosas para utilizar los acuerdos de comercio para reforzar la democracia, fortalecer los derechos humanos, y requieren del cumplimiento de las principales normas ambientales y laborales. Los países en vías de desarrollo de América rechazan esta agenda en forma

casi unánime. Sin embargo, el libre acceso a los mercados lucrativos de los países desarrollados constituye un factor clave a la hora de explotar todas las ventajas de la reforma económica interna. La utilización de tácticas obstruccionistas frente a los canadienses y estadounidenses respecto de la nueva agenda frustrará este objetivo. Mientras que el ALCA o la OMC son probablemente el foro equivocado para tratar estos temas, la posibilidad de reforzar las instituciones de la ONU constituiría una ruta más productiva, y es necesario movilizarse y trascender la retórica estéril para encontrar soluciones prácticas vendibles desde el punto de vista político tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados de América, así como en la comunidad internacional.

El encontrar una solución a estos problemas de América resulta crucial para el éxito del ALCA y sen alaría el camino a seguir para definir un nuevo consenso multilateral sobre el objetivo y el propósito de los acuerdos de comercio. De esta forma, se evitarán los peores tiempos y los mejores retornarán.

## NOTAS

<sup>1</sup> El grado de actividad económica global en las empresas que operan en más de un mercado nacional ha sido objeto de un creciente número de estudios. La División de Compañías e Inversiones Transnacionales de la UNCTAD informa que ya en 1990, existían alrededor de 37.000 empresas que reunían los requisitos para ser definidas como multinacionales en sus respectivas ramas, responsables de aproximadamente 205.000 delegaciones gestionadas fuera del país de origen de la compañía en cuestión. Informes más recientes sugieren que la cantidad de empresas multinacionales excede las 50.000. Las ventas mundiales de las filiales en el extranjero alcanzaron los \$4.8 billones en 1992, superando la cifra de \$4.3 billones correspondiente al comercio mundial de bienes y servicios de ese momento. Estos datos dejan poco lugar para cuestionar la considerable influencia y control que ejercen estas empresas sobre las pautas de producción, comercio, tecnología, inversión, estructura industrial y competitividad globales. Véase Karl Sauvant, "Market Access through Market Presence." También, OCDE, *New Dimensions of Market Access in a Globalising Economy* (París, 1995).

<sup>2</sup> Un análisis de comercio e inversiones a los efectos de estudiar las actividades complementarias y no sustituibles dentro de la economía internacional puede leerse en DeAnne Julius, *Global Companies and Public Policy* (Londres: Printer for the Royal Institute of International Affairs, 1990), pp. 269-86.

<sup>3</sup> Para apreciar la dinámica de la integración moderna en los niveles globales y regionales, ver OCDE, *Regional Integration and the Multilateral Trading System* (París: OCDE, 1995).

<sup>4</sup> Cuba es la excepción.

<sup>5</sup> M. Sornarajah, en *The International Law on Foreign Investment* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994) advierte: "La inversión extranjera atrae la atención del Derecho Internacional por la simple razón de que implica el desplazamiento de personas y bienes de un estado a otro y estos desplazamientos pueden generar conflictos entre estados... Históricamente, esta área del Derecho se estableció como parte de la zona de protección diplomática de los ciudadanos en el extranjero y de la responsabilidad del estado por las lesiones provocadas al prójimo...El derecho que poseen las misiones diplomáticas de interceder en representación de los derechos de propiedad de sus nacionales se afianzó en la práctica diplomática de los estados exportadores de capital...La extensión del derecho fue impugnada desde el momento en que se intentó ejercer el mismo, aduciendo que conducía a una interferencia injustificada en los asuntos internos del estado anfitrión". p. 7.

<sup>6</sup> A fines de la década de los ochenta, cuando se produjo la primera gran oleada de inversiones extranjeras, especialmente japonesas, en los Estados Unidos, se desató un acalorado debate crítico sobre la influencia negativa de las mismas en este país que tradicionalmente había promovido los beneficios de la inversión extranjera. Véase Edward M. Graham y Paul R. Krugman, *Foreign Direct Investment in the United States* (Washington: Institute for International Economics, 3ª edición, 1995).

<sup>7</sup> Jack N. Behrman, *National Interests and the Multinational Enterprise: Tensions among the North Atlantic Countries* (Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice-Hall, 1970) contiene uno de los primeros estudios más exhaustivos sobre las inquietudes planteadas por el funcionamiento de las compañías transnacionales tanto en los países de acogida como en los de origen, y las respuestas en materia de políticas que estas inquietudes generaron.

<sup>8</sup> Las organizaciones de la sociedad civil se opusieron a los acuerdos de comercio de la globalización como instrumentos de codicia empresarial. Véase por ejemplo el informe del Consejo de los Canadienses del ALCA en el sitio [www.Canadians.org](http://www.Canadians.org) a los efectos de ilustrar la colorida retórica que adornaba a esta visión.

<sup>9</sup> AFL-CIO insiste que para los países que poseen leyes laborales inadecuadas, deberán implementarse mecanismos elaborados para asegurar que las leyes internas estén a la altura de los parámetros internacionales dentro de un cronograma de plazos claros. Véase *Inside US Trade*, vol. 19, no. 7, Feb. 16, 2001.

<sup>10</sup> Véase "New Dimensions of Market Access; Challenges for the Trading System," de la OCDE, *New Dimensions of Market Access in a Globalising World Economy* (París, 1995) y *Governments and Corporations in a Shrinking World* (New York: Council on Foreign Relations, 1990).

<sup>11</sup> Esta es la tesis que más convincentemente analizó Nathan Rosenberg y L.E. Birdzell, Jr., en *How the West Grew Rich: The Economic Transformation of the Industrial World* (New York: Basic Books, 1986).

<sup>12</sup> Un análisis del debate sobre la globalización puede leerse en Dani Rodrik, “The Sense and Nonsense in the Globalization Debate, en Patrick O’Meara, Howard D. Mehlinger, y Matthew Krain, *Globalization and the Challenges of a New Century* (Bloomington e Indianápolis: Indiana University Press, 2000), pp. 217-226. Para obtener una relación completa de las opiniones contrarias a la globalización, véase Jerry Mander y Edward Goldsmith (eds.), *The Case Against the Global Economy* (San Francisco: Sierra Club Books, 1996). Personalmente analizo este debate en “The Critics Have It All Wrong,” en *Globe and Mail*, diciembre 6, 2000, p. A-15.

<sup>13</sup> Si desea consultar un análisis sobre la globalización en el siglo XIX y los reveses de la misma, véase Kevin H. O’Rourke y Jeffery G. Williamson in *Globalization and History* (Cambridge and London: MIT Press, 1999).

<sup>14</sup> Esta sección alude a W.A. Dymond y Michael Hart, “Post-Modern Trade Policy: Reflections on the Challenges to Multilateral Trade Negotiations after Seattle” en el *Journal of World Trade Law*, vol. 34:3 (junio de 2000).

<sup>15</sup> Otros ejemplos incluyen el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, el cual exige que sus firmantes cumplan con las disposiciones de la Convención de Berna (Artículos 1 a 21) en lo referente a los derechos de reproducción y derechos afines, y el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, que exige una garantía de que tales medidas se basen en los principios científicos y cuenten con las debidas constataciones científicas.

<sup>16</sup> Por ejemplo, las nuevas normas de protección de la propiedad intelectual generan beneficios económicos para los propietarios de los derechos de propiedad intelectual pero perjudican a los usuarios que carecen de los correspondientes ventajas en materia de, por ejemplo, mayores oportunidades de exportación.

<sup>17</sup> La exigencia de basar las normas de salubridad de alimentos en análisis científicos tal como se prevé en el Acuerdo de la OMC de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, en vez de hacerlo en las decisiones de los gobiernos, los cuales deben rendir cuentas a sus respectivos electorados, es un ejemplo de ello.

<sup>18</sup> Los departamentos de Industria, Comercio, Finanzas, Agricultura y Asuntos Exteriores básicamente manejaron la Ronda Tokio en Canadá. El grupo interdepartamental que preparó la Conferencia de Seattle empleó alrededor de dos docenas de departamentos y organismos. Esta explosión de intereses se ve multiplicada varias veces en los países con sistemas federales como Canadá y los Estados Unidos, dado que la elaboración de normas positivas constituye una profunda intromisión a la jurisdicción de los niveles subfederales de gobierno.

<sup>19</sup> Se ha elaborado material muy útil acerca de los diversos aspectos de la agenda del ALCA bajo los auspicios de la unidad comercial de la OEA, y parte de dicho material fue recopilado por Miguel Rodríguez Mendoza, Patrick Low, y Barbara Kotschwar, eds., *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations* (Washington: Brookings Institution, 1999). Véase también el estudio, algo desactualizado al presente, realizado por Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *Western Hemisphere Economic Integration* (Washington: Institute for International Economic Integration, 1994).

<sup>20</sup> La división de la OMC en dos entes solitarios se hizo fundamentalmente patente en la larga lucha por encontrar un nuevo Director General de la organización y el inadecuado acuerdo que se logró.