

Estados Unidos, el ALCA y los parámetros de gobierno global*

Dorval Brunelle**

Resumen

El artículo se aboca al estudio de las perspectivas del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), tomando en consideración sus antecedentes desde 1990, cuando el presidente George Bush lanzó la Iniciativa para las Américas, y que culminaron en la Cumbre de Miami, en 1994, con el inicio de las negociaciones para crear esta entidad. Analiza las implicaciones de un acuerdo de esta naturaleza para el continente americano y las resistencias que ha encontrado en virtud de los efectos que tendría para la región. El autor señala que buena parte de la lógica y las aspiraciones de Estados Unidos en el ALCA descansan en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en especial en tres aspectos que desarrolla a lo largo del trabajo: 1) ser concebido como modelo de éxito para las fuerzas a favor de la liberalización, principalmente de Estados Unidos; 2) la adaptación de las instituciones de Canadá y México a los parámetros estadounidenses, y 3) el Tratado como modelo a seguir en los ámbitos político y económico.

Abstract

The article shows the study of Free Trade Area of the America's (FTAA) perspectives taking in consideration its background from 1990, when president George Bush addressed the America's Initiative which concluded with the first FTAA's negotiations, in 1994, during the Miami's Conference. He analyses FTAA's nature, its implications to the continental zone and the rejections that some countries have shown because of the effects that would have in the sub-continental free trade zone. The author points out that a good part of the United States's logical aspirations within FTAA are based on NAFTA, specially in three important aspects that are studied in this article: 1) as a successful model according to liberal powers, mainly from the United States; 2) Canada and Mexico's institutions adapted to American schemes, and 3) NAFTA as a model in political and economical fields.

* Disertación basada en el capítulo con el que el autor colabora en la obra de Paulo Vizontini y Marianne Wiesebron (eds.), *Free Trade for the Americas? The United States' Push for the FTAA Agreement*, Londres, Zed Books Ltd, 2004, pp. 23-40. Este trabajo fue entregado con motivo del XXX Coloquio Internacional de Primavera, celebrado en la FCPYS-UNAM del 16 al 21 de mayo de 2005.

** Doctor en Economía y Sociología por la Escuela Práctica de Altos Estudios de París, Francia. Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Québec en Montreal. Desde 2004 es director del Observatorio de Las Américas de la Universidad de Québec en Montreal.

La decisión de convocar a la Primera Cumbre de los jefes de Estado y gobierno de las Américas en Miami, en diciembre de 1994, puede ser ubicada en un triple origen. El origen distante se remonta a la Doctrina Monroe en 1823 y, de manera más específica, a la convocatoria de la Primera Conferencia Internacional de las Américas ocurrida en Washington en octubre de 1889,¹ que eventualmente llevó a la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA), en 1948, y a las reuniones celebradas bajo el patrocinio de esta entidad, así como bajo otras organizaciones regionales a través de los años.

Un origen más reciente es la Empresa de la Iniciativa para las Américas, anunciada por el presidente George Bush, el 27 de junio en 1990, cuyo propósito era:

crear incentivos para reforzar el creciente reconocimiento de América Latina de que las reformas de libre mercado son la llave para el crecimiento sostenido y la estabilidad política. Los tres pilares de nuestra nueva iniciativa son comercio, inversión y deuda. Para expandir el comercio, yo propongo que empecemos un proceso de crear un zona hemisférica de libre comercio; para incrementar la inversión, que adoptemos medidas para crear un nuevo flujo de capital dentro de la región; y para fomentar la disminución de la carga de la deuda, un nuevo enfoque a la deuda de la región con importantes beneficios para nuestro medio ambiente.²

Esta iniciativa es interesante: data de lo que entonces se creyó serían los últimos meses de la Ronda Uruguay y de las pláticas de comercio mundial, y justamente después del anuncio de la apertura de las negociaciones de liberalización comercial con México. Pero nada concreto emanó del proyecto de Bush, y ninguna negociación con miras a establecer una zona hemisférica de comercio se llevó a cabo en ese entonces.

Finalmente, el origen inmediato para la convocatoria de la Cumbre de Miami provino de un memorando promulgado por el Consejo de Seguridad Nacional (CSN), fechado el 29 de noviembre de 1993 y enviado por el consejero de Seguridad Nacional, Anthony Lake, al presidente Clinton. El objeto del memorando era la "Propuesta de la Cumbre Hemisférica", y el propósito, "solicitar su aprobación para una reunión cumbre de los jefes de Estado del hemisferio occidental en mayo de 1994 en Washington para aprovechar

¹ Un primer recuento de estos eventos y los subsecuentes pueden encontrarse en Orestes Ferrara, *Las Américas y la Europa. El panamericanismo y la opinión europea*, París, Les ouvres représentatives, 1930. Ferrara fue embajador de Cuba ante Estados Unidos y delegado ante la Sociedad de Naciones.

² El texto de la prensa puede encontrarse en www.bushlibrary.tamu.edu/papers/1990. Posteriormente relata: "La exitosa culminación de la Ronda Uruguay recuerda el camino más efectivo de promover un crecimiento comercial de largo plazo en América Latina y la creciente integración de las naciones latinas dentro del sistema comercial global".

la victoria del TLCAN y generar un amplio consenso hemisférico detrás de nuestros objetivos políticos claves”... El “trasfondo” del memorando desarrolla el argumento de la siguiente manera:

El momento está listo para una iniciativa histórica –dado el peso de la política del Buen Vecino y la Alianza para el Progreso– para establecer los temas de las relaciones interamericanas para el resto de la década y más allá.

El TLCAN es la base para la expansión gradual del libre comercio hemisférico (...).

Instituciones hemisféricas, incluyendo a la OEA y el Banco Interamericano de Desarrollo y ahora las instituciones del TLCAN, pueden ser forjadas dentro de los mecanismos vitales de la gobernabilidad hemisférica.

El concepto organizacional puede ser una “Comunidad de Democracias” hemisférica, integrada cada vez más por un intercambio económico y valores políticos compartidos. Cual sea el *slogan*, su visión de un hemisferio occidental integrado puede ser el modelo para las relaciones internacionales en general y para las relaciones Norte-Sur específicamente (...).³

Este fue el evento que se llevó a cabo en Miami, en diciembre de 1994, pero ya que mucho de la lógica y propósitos del memorando descansaban en el TLCAN como una “victoria”, como una “fundación” y como elemento de “governabilidad”, propongo explorar estas tres propiedades posteriormente. Al hacer esto, procederé en orden contrario, e iniciaré con la idea del TLCAN como “governabilidad”, antes de abordar la noción de “fundación”. De ahí, llegaré al punto final, y reflexionaré sobre si el Tratado ha sido una victoria y, de ser así, para quién y a qué costo.

Governabilidad bajo el TLCAN

Para entender cómo el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) podría instalarse como una “governabilidad hemisférica” y qué tipo de gobernabilidad sería ésta, debemos empezar por entender la conexión entre libre comercio y gobernabilidad tal como existe en Norteamérica. Para realizar esta conexión de forma clara, revelaré algunas de las actividades del TLCAN, que es un tratado comercial muy original. Este tratado abarca más temas que cualquier otro documento similar, es más ambicioso en sus metas y, más que nada, innovador en cuanto a los dispositivos de los que es dotado para hacer cumplir sus objetivos. Establece la más amplia liberalización del comercio en bienes y productos, servicios e inversiones. También hace un

³ Consejo de Seguridad Nacional, *Memorando para el presidente*, 29 de noviembre de 1993. Desclasificado el 3 de agosto de 1996.

llamado a la apertura de los mercados públicos y a la protección de propiedad intelectual. Pero, sobre todo, la originalidad del TLCAN radica en dos aspectos innovadores: el primero se encuentra en su Capítulo 11, que trata el tema de la inversión, y el segundo, en su Capítulo 20, sobre las instituciones. Estos dos innovadores aspectos primeramente aparecen relacionados sólo de manera remota, pero en un examen más cercano, revelan una lógica subyacente que instala una nueva forma de gobernabilidad. Explicaré esto brevemente.

El Capítulo 11 establece mecanismos de resolución de disputa, no entre las Partes del acuerdo, como era costumbre en tales acuerdos, pero sí entre una Parte y el inversionista de la otra. Esto es: las estipulaciones del artículo 1115 extienden el recurso del mecanismo de resolución de disputas bajo el TLCAN a inversionistas privados y empresas.⁴ Debido a que las estipulaciones del TLCAN deben aplicarse a todos los niveles de gobierno (federal, estatal, provincial o municipal), esta innovación otorga a los inversionistas y empresas privadas una herramienta más útil y efectiva para eliminar cualquier medida regulatoria, en cualquier tiempo, hecha por estas autoridades públicas, medidas que, desde su punto de vista, merman el manejo de sus negocios y/o de sus intereses.⁵ La idea detrás de este enfoque empieza cuando, una vez que el TLCAN es implementado, ninguna ley o regulación de cualquier gobierno o entidad pública debe crear nuevos obstáculos a negocios y empresas comerciales.

En cuanto al Capítulo 20, establece la instalación de una comisión del TLCAN y un número de grupos de trabajo con el mandato de extender la liberalización comercial a los sectores y campos excluidos de los procesos de negociación a la hora de la firma del mismo.⁶

Como una evidencia de las oportunidades que el TLCAN ha promovido, y con base en la recomendación de nuestro sector privado, hemos acordado un paquete de cientos de líneas tarifarias que serán sujetas a la aceleración de la eliminación de tarifas, apertura de oportunidades a nuestros sectores privados y propiciando cerca de un billón de dólares en comercio al interior del TLCAN. Reconocemos que las modificaciones necesarias de nuestros calendarios arancelarios deben implementarse el 1º de agosto de 1998, a la par de completar los procedimientos domésticos legales en cada país.

⁴ Existe un precedente: un tratado firmado entre Estados Unidos y Panamá en 1982.

⁵ La literatura sobre el Capítulo 11 del TLCAN es bastante abundante. Véase Rémi Bachand, *Les poursuites intentées en vertu du chapitre 11 de l'ALENA: Quelles leçons en tirer?*

⁶ Hay una originalidad imprevista: el TLCAN recurre a lo que se llama la "lista negativa" estipulada, como un opuesto a la tradicional "lista positiva" estipulada. La lista positiva enumera los instrumentos que las Partes han acordado que deben ser cubiertos por los términos del acuerdo; la lista negativa instrumenta aquellos que han sido excluidos. Mientras que la lista positiva estipulada es selectiva por definición, la lista negativa estipulada abarca todo, excepto un determinado número de áreas.

Reconocemos que la aceleración de las negociaciones tarifarias ha conllevado a un muy positivo proceso de consulta y comunicación entre los sectores privados en los países del TLCAN. Los gobiernos continuarán alentando las iniciativas industriales en esta área en el futuro.⁷

De acuerdo con esta declaración, la Comisión del TLCAN se ocupa básicamente de la reducción arancelaria con el sector privado y, en este sentido, la impresión general es que las partes de estas negociaciones están tratando con cuestiones técnicas. Pero esta interpretación podría ser engañosa por dos razones: la primera, porque el TLCAN comprende tanto barreras no arancelarias como barreras arancelarias; la segunda, porque el mandato de la Comisión va más allá de estos objetivos y profundiza en el campo de la armonización e implementación de las reglas y normas.

En este sentido, el TLCAN establece una “doble propuesta” a la implementación y armonización de las reglas y normas sobre el territorio norteamericano. Esta “doble propuesta” complementa la tradicional “de arriba hacia abajo” con una nueva propuesta: “de abajo hacia arriba”. El procedimiento tradicional de “arriba hacia abajo”, “involucra la elaboración de borradores de los tratados o modelos de leyes por los comités de expertos de cada uno de los países participantes”.⁸ Este método ha sido utilizado desde mucho tiempo atrás en el derecho internacional y, una vez que las partes han acordado los términos del instrumento legal, es su responsabilidad poner en práctica, dentro de sus sistemas legales internos, las disposiciones. Sin embargo, los procedimientos de “abajo hacia arriba” son muy distintos: no tienen nada que ver con la negociación de tratados dentro de los ámbitos públicos, sino de la negociación de prácticas comerciales y el derecho. Para hacer esto, el enfoque

requiere que las disparidades en las prácticas comerciales y en la aplicación de la ley sean claras y exhaustivamente identificadas y posteriormente removidas por la estandarización de la documentación, y/o por la armonización o unificación de la ley y la práctica. Cada aspecto de cada negocio y práctica legal, no importa cuán poco detallado o insignificante sea, debe ser parte de la descripción de las disparidades. La razón para la “exhaustividad” es que en ocasiones un detalle sin importancia tal y como una transferencia de dinero de un banco de un país del TLCAN a otro por medio de un cheque, o una multa a un chofer de un camión, puede ser un serio obstáculo en la estandarización de la práctica o en la homogenización de las normas. Solamente cuando han sido identificados estos obstáculos, es posible determinar cuáles pueden ser

⁷ La declaración de la Junta puede encontrarse en el sitio *web* de la OEA (www.oas.org).

⁸ Boris Kozolchyk, *TLCAN en la grande y pequeña combinación de cosas*, Centro Nacional de Leyes para el Libre Comercio Interamericano, mayo 1994 (www.natlaw.com/pubs).

removidos por los acuerdos de una asociación comercial no oficial y cuáles requieren tratados gubernamentales, estatutos o regulaciones administrativas.

Hay dos importantes innovaciones aquí: una es explícita y la otra, inferida. La primera concierne a la remoción de los obstáculos a través de “acuerdos de asociación comercial no oficiales”; y la segunda, implícita en la metodología del enfoque dual, se presenta en el criterio usado para “determinar cuáles obstáculos” son removidos por medios no oficiales, en oposición a los medios oficiales. Este es, en efecto, un punto muy político, el cual, en lugar de ser canalizado por medio de los niveles políticos correspondientes, se abandona a la apreciación de agentes no oficiales y negociadores. En este sentido, la llamada metodología del “enfoque dual” no es lo suficientemente equilibrada, y se le confía a agentes no oficiales la interpretación de lo que es político y lo que es técnico y, en el hecho, establece una nueva interfase entre las normas públicas y privadas. Mediante esta clase de lógica, se convierte en algo racionalmente económico ejercitar al máximo la restricción al hecho de acudir a los medios oficiales para dar dirección a los asuntos de estandarización y armonización, con el resultado de que la metodología en cuestión está sujeta a convertirse en una importante herramienta para aminsonar los puntos políticamente sensibles del campo del medio ambiente, derechos humanos e indígenas, etc.

Usaré el ejemplo del Comité de Medidas Relativas a la Normalización, estipulado en el artículo 913 del TLCAN, para ilustrar este punto. Este comité está capacitado para establecer otros cuatro subcomités: el Subcomité de Normas de Transporte Terrestre, el de Normas de Telecomunicaciones, el Consejo de Normas Automotrices y el Subcomité de Etiquetado de Bienes Textiles y del Vestido. Adicionalmente debería establecer “otros subcomités o grupos de trabajo tal y como se considere apropiado para abordar cualquier punto”, incluidos los 14 siguientes:

- (i) la identificación y nomenclatura de los bienes sujetos a las medidas relativas a normalización;
- (ii) las normas y los reglamentos técnicos sobre calidad e identificación;
- (iii) el empaquetado, etiquetado y presentación de información para los consumidores, incluidos idiomas, sistemas de medición, ingredientes, tamaños, terminologías, símbolos y otros asuntos relacionados;
- (iv) los programas para la aprobación de productos y para la vigilancia después de la venta;
- (v) los principios para la acreditación y reconocimiento de organismos, procedimientos y sistemas de evaluación de la conformidad;

- (vi) la elaboración y aplicación de un sistema uniforme para la comunicación y clasificación de peligros de tipo químico;
- (vii) programas para asegurar el cumplimiento de las disposiciones vigentes, incluidas la capacitación e inspección a cargo del personal responsable de la reglamentación, análisis y verificación de su cumplimiento;
- (viii) la promoción y aplicación de buenas prácticas de laboratorio;
- (ix) la promoción y aplicación de buenas prácticas de manufactura;
- (x) los criterios para la evaluación de daños potenciales de ciertos bienes al medio ambiente;
- (xi) las metodologías para la evaluación del riesgo;
- (xii) los lineamientos para efectuar pruebas de sustancias químicas, incluidas las de tipo industrial y las de uso agrícola, farmacéutico y biológico;
- (xiii) los métodos que faciliten la protección al consumidor, incluido lo relativo a reparaciones, y
- (xiv) la extensión de la aplicación de este capítulo a otros servicios.⁹

Esta lista es bastante extensa y confirma el argumento que deseo expresar en torno a la extensión y liberalidad de los poderes otorgados a estas entidades no oficiales. No estoy sugiriendo que cada punto en esta lista es políticamente sensible; mejor dicho, algunos de estos puntos son lo suficientemente sensibles para que se deba prever algún tipo de debate político abierto. El problema es que nada en este sentido está previsto, e incluso la Comisión del TLCAN abandona una gran oportunidad de su propio control administrativo, sobre todo en el proceso de otorgar facultades similares a sus propios subcomités.

Si tomamos la palabra “governabilidad” de manera general y genérica para entender “la suma de distintas maneras individuales e institucionales, públicas y privadas, para manejar sus asuntos comunes”,¹⁰ tenemos un ejemplo del particular tipo de gobernabilidad establecido por el TLCAN. La particularidad de este tipo de gobernabilidad es la búsqueda de la integración económica dividida entre intereses públicos y privados, en la exclusión de todos los demás. Al contrario de lo que los analistas sostienen, quienes ven este nuevo ejercicio de gobierno como un indicador del detrimento del Estado, los actores políticos se encuentran lejos de estar pasivos, ya que juegan un papel muy conspicuo en estos protocolos y arreglos. Es precisamente esta actividad de parte de los actores políticos y gobiernos en cuanto al “bien común” que genera la idea de que el TLCAN establece una interfase original entre las esferas

⁹ TLCAN, capítulo 9, artículo 913, párrafo 5, subpárrafo (b).

¹⁰ Véase el reporte de la Comisión en Gobierno Global, *Nuestra vecindad global*, Oxford University Press, 1995, p. 2.

públicas y privadas; y de tal magnitud, que cualquier acto de recurrir al TLCAN requiere adaptaciones constitucionales mayores por parte de dos de los tres países involucrados.

En la siguiente sección, mostraré cómo y por qué los mecanismos y los protocolos de las negociaciones de libre comercio bajo el TLCAN tienen consecuencias de tanto alcance.

El TLCAN como fundación

Sería un gran error interpretar como una mera metáfora la idea de que el “TLCAN establece la base para una gradual expansión del libre comercio hemisférico” (descrita en el memorando antes citado del CSN) por dos razones: la primera, que el Tratado se ha convertido en un acuerdo modelo tanto para Canadá, como para México; la segunda, que ha tenido un impacto importante en las Constituciones mexicana y canadiense; lo que, como resultado, las ha acercado en similitud con la Constitución de Estados Unidos.

El TLCAN en verdad se ha convertido en un “acuerdo modelo”, pero no para Estados Unidos, ya que la Casa Blanca no obtuvo su Autoridad para la Promoción Comercial del Congreso antes de agosto de 2002. Mientras tanto, la expansión del modelo del TLCAN no fue del todo resultado de las negociaciones comerciales hemisféricas, sino el resultado de las negociaciones comerciales bilaterales concluidas por Canadá y México, cada una por su propio camino. En este sentido, el TLCAN es verdaderamente una base en la cual los acuerdos subsiguientes han sido negociados, en el continente americano y en cualquier parte, así como el episodio reciente de la negociación del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), que lo muestra de manera clara.

Segundo, el TLCAN es verdaderamente la fundación en el sentido legal o, aún mejor, fundacional, para los socios de Estados Unidos, en el sentido de que las provisiones e instituciones conducen al desplazamiento de las reglas y normas constitucionales existentes. En otras palabras, debido a sus repercusiones y efectos en los principios constitucionales prevalecientes, y en la maquinaria constitucional operante, el TLCAN llama *ex ante* o *ex post* a reformas constitucionales mayores. En el caso de Canadá, las enmiendas se hicieron en mayo de 1982, tres años antes de la apertura de las negociaciones comerciales bilaterales en la administración de Reagan. En el caso mexicano, las reformas al artículo 27 de la Constitución fueron hechas el 27 de febrero de 1992, un año después de que comenzaran las negociaciones comerciales con Estados Unidos y Canadá. En cada instancia, el espíritu de la enmienda fue el mismo:

se demandaba una extensión más amplia del proceso de liberalización. En el caso canadiense, el atrincheramiento de una Carta Canadiense de Derechos y Libertades en la Constitución sirvió en principio para restringir la supremacía parlamentaria y para disputar los derechos colectivos y, en particular, los llamados derechos lingüísticos de la mayoría francesa en la provincia de Québec, un punto en apariencia lejano al tema del libre comercio. Pero subsecuentemente, al final del otoño del mismo año, el gobierno federal estableció una Comisión Real para la Unión Económica y Prospectos para el Desarrollo de Canadá, con el objetivo de estudiar y hacer recomendaciones sobre las consecuencias y efectos de la Carta de la Unión Económica del país. Esta es la comisión que recomendó la apertura de las negociaciones comerciales bilaterales con Estados Unidos, como una solución final para la llamada “balcanización” del espacio económico canadiense, que es una dislocación atribuida a la excesiva intervención gubernamental. En el caso mexicano, la lógica detrás de la reforma al artículo 27 es bastante transparente: lo que estaba en juego era básicamente el asunto del libre acceso para la propiedad de la tierra para extranjeros y corporaciones, a expensas de los derechos indígenas colectivos a los cuales se garantizaba protección en la Constitución de 1917, como resultado de las luchas campesinas durante la Revolución de 1910.

TLCAN: ¿una victoria para quién?

Primero, como lo he mostrado, en la extensión del proceso liberalizador como nunca antes se había extendido, el TLCAN es una victoria para las fuerzas que se han empeñado en este proceso, en los tres países, sobre aquéllas preocupadas por proteger o escudar los derechos colectivos y el dominio público. Segundo, el TLCAN es la victoria de una interpretación de los bienes públicos sobre otra, en el sentido de que el establecimiento de un proceso de negociación de “abajo hacia arriba”, operando a través de los protocolos antes descritos, ha tenido profundos efectos en las instituciones políticas de los otros dos socios involucrados, porque deben adaptar sus propias instituciones a la de su contraparte: el modelo de Estados Unidos. Tercero, el TLCAN es una victoria para Estados Unidos sobre sus otros dos socios de Norteamérica, básicamente porque le permite exportar sus valores económicos y políticos, su modelo de negociación entre sectores públicos y privados y su propio protocolo para alcanzar tales propósitos.

En suma, el TLCAN no establece una “comunidad de democracias”, entendida como el encauzamiento de tres diferentes regímenes democráticos

en Norteamérica, pero sí la difusión del modelo estadounidense de republicanismo a sus otros dos socios.

Del TLCAN al ALCA

Al mismo grado que el ALCA es una extensión del TLCAN al resto del hemisferio americano, todo lo aquí expuesto en cuanto a éste es aplicable al primero y, en consecuencia, tanto los asuntos de gobernabilidad como de fundación son aplicables a los socios del ALCA. Por lo tanto, intentaré establecer las diferencias y similitudes entre ambos acuerdos. Afortunadamente, hace esto posible el primer borrador del ALCA, hecho público el 3 de julio de 2001, unas semanas después de la Tercera Cumbre de las Américas en la ciudad de Québec, en abril. En la primera lectura, el borrador parece ininteligible. Después de cada encabezado, siguen las respectivas y no identificadas posiciones de cada uno de los equipos de trabajo (todo esto entre corchetes) y, por tanto, parecería prematuro llegar a cualquier tipo de conclusión respecto al proceso de negociación en cada una de las instancias.

Pero después de un segundo intento, las cosas no parecen tan complicadas, ya que emergen dos tipos de posiciones contrastantes, desde las diversas posiciones: un posicionamiento que favorece la liberalización al extremo, es decir, una liberalización que cubre todos los temas y dominios; y otro, que favorece una visión más balanceada y que incorpora a veces protecciones específicas para algunos sectores. No abordaré los aspectos técnicos de tales negociaciones, ni trataré de adivinar quién defiende qué. Mi argumento principal es que, en su estado actual, el borrador recurre a una lista negativa y establece una comisión del ALCA con poderes para seguir un enfoque de "abajo hacia arriba", a pesar de que, por el momento, su alcance sea limitado. Más aún, ya que las negociaciones están lejos de ser concluidas, estoy consciente de que las cosas podrían evolucionar en una u otra dirección; sobre todo si la volátil situación política y económica en América Latina ha de deteriorarse más en los meses próximos.

Por el momento, la estrategia de negociar el ALCA a puerta cerrada ha servido a los gobiernos. En los años recientes, más de 900 negociadores han trabajado en el ALCA. La naturaleza de puertas cerradas y de secretismo total de las discusiones significa que ni la gente común, ni los representantes electos han sido informados de las negociaciones. Más aún, los representantes empresariales han establecido un Foro Empresarial de las Américas (ABE, por sus siglas en inglés), que ha alcanzado estatuto oficial. El rol de esta

organización es crucial, ya que “muchas de las recomendaciones hechas por participantes en la cumbre ministerial de San José (Costa Rica) se reflejan en el mandato de los grupos de negociación del ALCA y en el plan de acción que surgió de la Segunda Cumbre de las Américas” que se llevó a cabo en Santiago, en 1998.

La presidenta del Consejo de los Canadienses, Maude Barlow, sintetizó la envergadura de las negociaciones del ALCA en estos términos:

[...]reportes de los mismos negociadores se han hecho del dominio público de forma inadvertida para ellos. Un reporte del Grupo Negociador de Servicios del 7 de octubre de 1999 se filtró recientemente; contiene planes detallados para las provisiones en servicios del ALCA. La subdirectora para comercio de la Organización de Estados Americanos, Sherry M. Stephenson, preparó un escrito para una conferencia en marzo del 2000 sobre comercio en Dallas, Texas, en el que hizo un reporte sobre el mandato y el progreso de los nueve Grupos de Trabajo, sector por sector. Las páginas *web* del ALCA y los documentos del gobierno de Canadá contienen asimismo información importante. Al ponerlos juntos, estos reportes exponen un plan para crear el acuerdo comercial de mayor alcance que se haya negociado. La combinación de un acuerdo totalmente nuevo sobre servicios en el ALCA y las provisiones existentes (y quizás ampliadas) en inversiones del TLCAN representan una nueva amenaza para cada aspecto de la vida de los canadienses. Esta poderosa combinación otorgará a las corporaciones transnacionales del hemisferio nuevos e importantes derechos, incluso en las áreas supuestamente protegidas de salud, seguridad social, educación, servicios de protección medioambiental, suministro de agua, cultura, protección de recursos naturales y todos los servicios gubernamentales, a nivel federal, provincial y municipal.

Conclusiones

El ALCA no es para nada inevitable, y existen muchos obstáculos en su camino, entre ellos una creciente oposición social y política al proyecto en muchos países de América, notablemente en Brasil, desde la elección del presidente Luiz Inácio, “Lula”, da Silva, en octubre de 2002. También existe oposición política en Venezuela y Ecuador. Sin embargo, existe una presión dentro de Estados Unidos y dentro de la Casa Blanca en particular en favor del ALCA que gana *momentum*, esencialmente porque a la presidencia le ha tomado mucho tiempo asegurar la Autorización para Promover el Comercio (TPA, por sus siglas en inglés), y muchos sienten que Estados Unidos se está quedando atrás porque “(...)unos 250 acuerdos preferenciales existen en el mundo hoy en día. Estados Unidos es participe en sólo tres de éstos, muy detrás de los 31 que tiene la Unión Europea o los 10 que tiene México”.

A veces, la lógica detrás del proyecto entero parece superficial, como cuando el ultradefensor del libre comercio Jagdish Bhagwati dice que Estados Unidos necesita lograr el ALCA porque el enfoque bilateral actual para negociar la integración económica ha dejado a los socios del libre comercio del hemisferio con un “platón de espagueti” de acuerdos que ya debería estar desenmarañado. Es cierto, “la proliferación actual de acuerdos bilaterales y regionales a veces hacen de la administración de importaciones y exportaciones algo tan complejo que pocas entidades, públicas o privadas, pueden manejarla efectivamente”.

Si esto fuera así, la utilidad del ALCA está ganando un nuevo *momentum*, en esencia porque estos acuerdos son consensuales y porque promueven ajustes estructurales que son mucho más efectivos que los impuestos a través del FMI y el Banco Mundial. Es quizás prematuro concluir que la llamada “Doctrina Bush” de septiembre del 2002 está suplantando al “Consenso de Washington”, que ha sido, desde hace 10 años cuando menos, la base de las reformas económicas en América Latina. Pero parece claro que la Casa Blanca procede a un comercio abierto a través de toda América, con una agresividad renovada.