

Arturo Oropeza García (coord.), *ALCA: un debate sobre la integración*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2003, 406 pp.

Para todo profesional de las relaciones internacionales o simple asiduo del conocimiento de los asuntos contemporáneos, la lectura de este libro resulta obligada, toda vez que reúne a destacados autores, quienes brindan una valiosa interpretación de los diferentes ángulos que se pueden desprender de un tema multidisciplinario como el de la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

En 1994, 32 países de América Latina y el Caribe (excluyendo a Cuba), aceptaron establecer, junto con Canadá y Estados Unidos, la mayor área de libre comercio del mundo con una población estimada en 830 millones de habitantes y con un producto interno de 12.8 billones de dólares.

Por ello, el establecimiento de un área de libre comercio en el continente americano no sólo debe traducirse como un simple tratado de comercio —uno entre tantos—, sino como uno de los retos más ambiciosos en las áreas económica, política y social de la región durante el presente siglo. Los debates sobre la creación del ALCA tienden a polarizarse. Por un lado, existen posiciones entusiastas, puesto que involucra a la principal economía del mundo; por el otro, hay un rechazo enfático y miradas críticas, precisamente porque —se afirma— un acuerdo de esta naturaleza tendería a perpetuar condiciones de desigualdad entre las economías de la región.

Desarrollado en cinco capítulos con 21 artículos en total, el libro brinda al lector un panorama completo y exhaustivo de esta iniciativa para cada uno de los países participantes. Los temas van de lo general a lo particular. Así, autores como Marcos Kaplan, Jorge Campbell, Bradley Condon y Salvador Cerón nos sitúan en el marco de referencia en el cual se da la iniciativa del ALCA, por lo que el primer capítulo lleva el nombre de “El ALCA y el nuevo orden global”.

Marcos Kaplan nos introduce al entendimiento del fenómeno de la globalización, sus características, sus diversas etapas, los diferentes actores que en ella intervienen, sus tendencias, sus fuerzas y hasta sus limitaciones. De esta manera, tópicos como el papel del Estado-nación, el alcance de la transnacionalización y los cambios en los mercados financieros son abordados de una manera sencilla y ágil junto con elementos necesarios para entender el escenario macroeconómico en el cual surge una propuesta de alcances continentales como el ALCA. Campbell sitúa hábilmente la iniciativa del ALCA dentro de la agenda de Estados Unidos, calificándola como la “iniciativa más activa y ambiciosa que existe y ha existido entre EUA y los países del resto de América”. En consecuencia, trata de comprobar que la misma es producto de nuevos paradigmas, según los cuales la proliferación de acuerdos de libre comercio no debe ser leída únicamente como un *avance* hacia un comercio mundial más libre, sino como la falta de éxito en las negociaciones multilaterales.

Bradley Condon presenta un breve análisis del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), como el antecedente más completo de una negociación asimétrica multilateral. Por su parte, Salvador Cerón plantea que la asimetría entre los países que conforman el ALCA es un hecho pues, como es sabido por todos, existen grandes desigualdades entre los 34 países que la integrarían; al respecto proporciona datos suma-

mente interesantes como el del Fondo Monetario Internacional (2003), de acuerdo con el cual, mientras Estados Unidos y Canadá representan 87% de la actividad económica de las Américas, Brasil Argentina y México sólo representan 9.3% y el resto de los países latinoamericanos y caribeños nada más 3.7%.

El segundo capítulo, titulado “El ALCA y el marco de integración latinoamericano”, reúne a autores como Martín Redrado, de Argentina; Arturo Oropeza García, de México, y Luiz Otavio Pimentel, Luiz Felipe Lampreia y Andrea Queiroz, de Brasil, quienes realizan un esfuerzo por dar a conocer, *a priori*, los beneficios y costos del ALCA. En primer término, Redrado expone los intereses de Argentina y el Mercosur, con respecto a lo cual destaca que para su país, “la integración hemisférica es un pieza importante de una política comercial multipolar basada en una estrategia de negociaciones simultáneas, que utiliza al Mercosur como plataforma de inserción internacional”; sin embargo, y a pesar del enorme interés político, tanto Argentina como los países del Mercosur enfrentan diversas dificultades de acceso a los principales mercados del ALCA, como aranceles, medidas no arancelarias, subsidios de Estados Unidos a los productos agrícolas, derechos antidumping y compensatorios, así como el diseño de reglas de origen.

Por su parte, Arturo Oropeza hace énfasis en la tradición histórica de la idea de integración en América Latina y los esfuerzos concretos que se han realizado en casi dos siglos. Los orígenes más remotos se encuentran en el bolivarismo, periodo al que se suman 40 años de trabajo formal a través de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, transformada posteriormente en la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), hasta llegar al Mercosur y los esfuerzos integradores en Centroamérica, como el Mercado Común Centroamericano, hoy Sistema de Integración Centroamericano (SICA), la Comunidad Andina, y el Mercado del Caribe (Caricom).

A pesar de que existe un mensaje claro de parte de Estados Unidos de no negociar en el marco del ALCA los rubros referentes a los subsidios agrícolas y las normas antidumping, temas de suma importancia para Brasil, éste último no desaprovechará la oportunidad para sentarse a la mesa de negociaciones sin dejar de lado sus intereses esenciales. La oportunidad de que el ALCA absorba la experiencia subregional del Mercosur es un incentivo más para la participación brasileña, a pesar de la permanente crisis por la que atraviesa este organismo, originada por el conflicto entre el interés brasileño de ostentar un liderazgo regional, en oposición al interés argentino de insertarse de manera individual en el escenario internacional.

Muy pocas referencias bibliográficas abordan el tema del ALCA desde una óptica jurídica, por lo que el presente volumen adquiere un mayor valor al incluir en su tercer capítulo el estudio titulado “El ALCA, una visión de derecho comparado”, gracias al trabajo desarrollado por Jorge Witker, Manuel Becerra Ramírez, Rodolfo Cruz Miramontes, de México, así como Diego P. Fernández, de Argentina.

La dualidad existente entre el estado de derecho y la economía globalizada ha alterado los dogmas jurídicos heredados del pasado. Por ejemplo, el Estado moderno, basado en territorio, población y gobierno, se ve enfrentado a la desterritorialización de la economía y la creación de un estado de derecho nacional circunscrito y acotado. La globalización de la economía y el predominio del mercado, al igual que la aparición de nuevos actores privados, relegan a un segundo plano al Estado y sus políticas públicas, dejando atrás paradigmas en los análisis socioeconómico-políticos y jurídicos.

Sobre la significación de analizar en detalle la normatividad del ALCA, Becerra Ramírez plantea en su artículo la importancia de revisar temas fundamentales de *propiedad intelectual*, como el principio de trato nacional, el tratamiento de

nación más favorecida, la transparencia, las normas y nombres de dominio, entre otros temas a los cuales, a pesar de no ser nuevos, es preciso dar un enfoque diferente en el marco del ALCA.

En un ensayo de gran lucidez, “El ALCA: fundamentos jurídicos y su relación con otros acuerdos”, que complementa el artículo anterior, Rodolfo Cruz Miramontes cuestiona por qué se empiezan a propiciar acuerdos de comercio bilaterales o regionales hasta la década de los noventa, si desde 1948 el comercio internacional había logrado activar las transacciones comerciales con relativo éxito. Según su tesis jurídica, la causa radica en el hecho de que los acuerdos comerciales celebrados por Estados Unidos no tienen el carácter de “tratados” senatoriales, sino que se trata de “acuerdos ejecutivos” (executive agreements) y no son, por consiguiente, autoaplicativos; de ahí que se requiera una ley para su puesta en marcha. Esto refuerza la hipótesis de que los intereses económicos de Estados Unidos siempre acompañan a su política exterior.

Por último, el catedrático argentino Diego P. Fernández compara el ALCA con la Unión Europea (UE), tarea nada sencilla. El autor señala diferencias muy claras sobre uno y otro bloque; una de ellas es la supranacionalidad de la UE *versus* el carácter intergubernamental del ALCA. Dicho de otra forma, en el marco de la UE, la Comunidad Europea cuenta con una estructura supranacional, cuyas instituciones ejercen una serie de competencias que originalmente corresponden a los Estados miembros; competencias que han sido cedidas en los tratados constitutivos y modificatorios. En cambio, el ALCA presenta un esquema intergubernamental en el cual los Estados participantes mantienen la integridad de sus competencias soberanas, y cada decisión política o acto normativo requerirá el concurso expreso de las respectivas voluntades estatales.

De igual manera, el autor nos recuerda que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas tiene un ordenamiento

jurídico propio y autónomo, con primacía y efecto directo, cuya violación genera responsabilidad de los Estados miembros, mientras que en el ALCA, el esquema jurídico de la integración económica quedará asimilado, en gran medida, al derecho internacional general. De este modo, las eventuales controversias que surjan serán tratadas con una lógica esencialmente comercial, a favor del comercio libre y en contra de los obstáculos creados por los Estados. Ante tal panorama, el autor propone como elemento fundamental que el ALCA cuente con un sistema de solución de controversias propio, que resulte operativo y eficaz.

El cuarto capítulo tiene un cauce esencialmente económico, en el que autores de la talla de Roberto Bouzas, Renato Baumann, Inés Bustillo, Raquel Artecona, Marcos Cintra, Ricardo U. Sennes, Amancio J. de Oliveira y Alexandre Barbosa comparten sus puntos de vista sobre las repercusiones económicas que tendrá el establecimiento de una iniciativa de tal envergadura integrada por países de diferente nivel económico.

El hecho de que el ALCA haya suscitado diversas interrogantes, sobre todo porque la potencia hegemónica decline tratar temas tan importantes como los derechos antidumping o los subsidios a la agricultura en las negociaciones, como lo preferirían países como Brasil y Argentina, ha acarreado desventajas para el ALCA, ya que se percibe su debilidad y limitaciones en cuestiones prioritarias para la mayoría de los países participantes. Lo anterior ha conducido a que sea presentada una agenda reducida, menos ambiciosa de lo que se pretendía cuando se lanzó la iniciativa. Esta tendencia a la reducción en el alcance y contenido de las negociaciones coincide con una práctica que se ha ido fortaleciendo desde la década de los noventa: la bilateralización de las negociaciones, estrategia que se ha presentado como un recurso para enfrentar la negociación hemisférica.

Esta estrategia podría resultar funcional para varios de los actores de mayor influencia; sin embargo, para los participantes más reticentes puede representar una forma de minimizar los compromisos. Por ello, Renato Baumann ofrece una interesante lista de ventajas y desventajas que se han formado entorno al ALCA, y trata de responder, con argumentos sólidos, a la pregunta: ¿su establecimiento será un obstáculo o favorecerá el comercio internacional?, lo que dependerá de la claridad de los objetivos y la capacidad de negociación de cada Estado.

Artecona y Bustillo hacen énfasis en la especialización exportadora de América Latina y el Caribe, y toman como referencia tres patrones: el primero, integrado por México y algunos países de Centroamérica y el Caribe, que se caracteriza por el comercio de manufacturas exportadas hacia Estados Unidos; el segundo corresponde esencialmente a Sudamérica, cuyos países se integraron en redes horizontales de producción y comercialización, especialmente de materias primas y manufacturas, y el tercero, dedicado a los países del Caribe y Panamá con predominio de exportación de servicios, sobre todo turísticos, financieros y de transporte. Con esta división, los autores nos conducen a la tesis de que el desempeño exportador de América Latina y el Caribe en los años noventa sugiere que los fuertes encadenamientos entre el crecimiento del producto interno bruto (PIB) y las exportaciones y el aumento de la competitividad, en particular en los segmentos dinámicos del comercio mundial, no se obtienen de manera automática con la apertura.

Marcos Cintra, en su artículo “Mercosur, TLCAN y ALCA. ¿Esquemas de crecimiento o barreras para el desarrollo?”, comparte tres preocupaciones esenciales: la primera es cómo hacer frente a las fuertes asimetrías y a las colosales diferencias económicas, sociales y políticas entre los países que componen el ALCA. También reconoce que sin un mínimo de cohesión política en torno al proyecto, difícilmente se logrará el éxito, dada la

exigüedad del tiempo previsto para el cierre de las negociaciones. Por último, plantea un hecho: muchos países latinoamericanos han logrado estabilizar sus economías, otros están todavía en la fase de estabilización y, peor aún, algunos enfrentan amenazas desestabilizadoras internas y externas, todo esto aunado a las diferencias de regímenes monetarios, fiscales y cambiarios de los países. Como consecuencia, el ALCA se vuelve un proyecto con dificultades intrínsecas de altos riesgos.

En su ensayo, Cintra se plantea si Brasil participará, o no lo hará, en el ALCA. Actualmente las restricciones al libre mercado de los productos agrícolas son un obstáculo para dar mayor fluidez a las negociaciones. Se sabe que los subsidios que Estados Unidos otorga a su propia agricultura han impactado negativamente en los precios agrícolas, y que Brasil tienen sumo interés en que dicho tema se incluya en las conversaciones del ALCA, a diferencia de Estados Unidos, que prefiere que este tema se trate en el seno de la OMC. Y no es porque Brasil se haya especializado en la exportación de materias primas, ya que desde la apertura de la década de los noventa, la composición de sus exportaciones se sitúa en más o menos 25% de productos básicos, 16% aproximadamente de productos semi-manufacturados y más de 50% de productos manufacturados.

La razón de Brasil para apoyar las negociaciones sobre productos agrícolas es lograr el acceso a un mercado que en casi todo el mundo está limitado por barreras arancelarias y no arancelarias, como restricciones sanitarias, laborales y ambientales, usadas para la protección doméstica.

Para concluir con este apartado dedicado al aspecto económico, Ricardo U. Siennes, Amancio de Oliveira y Alexandre Barbosa reflexionan sobre el hecho de que Latinoamérica no haya conseguido alcanzar un crecimiento económico sostenido; tan es así que entre 1995 y 2000 la región creció menos que el promedio de la economía mundial; es decir, 2.8% contra 3.8%, y

el desempleo aumentó de 7.2% a 8.4% de la población económicamente activa en ese mismo periodo.

Aunque las discusiones del ALCA se han centrado en la agricultura, los autores destacan la importancia del sector servicios en la economía de los países de la región pues, con excepción de Venezuela, una economía fuertemente dependiente de la producción de petróleo, la participación de los servicios en el PIB de los demás países es superior a 50%, lo que también representa un desafío para la región ante la clara división entre los intereses de las economías exportadoras líquidas de servicios, específicamente Canadá y Estados Unidos, y las economías importadoras.

Para finalizar el estudio multidisciplinario del ALCA, el quinto capítulo se consagra a su impacto social, el cual, al igual que el jurídico, está todavía poco estudiado por los especialistas; de ahí la importancia de leer los interesantes artículos de Luis Calva, quien abiertamente concluye que América Latina debería decir un no rotundo a un ALCA que “en vez de beneficiarnos más bien parece un proyecto de anexión de América Latina a la potencia imperial del Norte”.

Posteriormente, Alejandro Dávila, en su artículo titulado “Apuntes para la construcción de una agenda social en el marco del ALCA”, reconoce que una iniciativa de esta naturaleza tiene implicaciones sociales innegables, y que una manera de abordarlas es partiendo del reconocimiento de las asimetrías como uno de los temas de negociación. Al respecto afirma que la historia ha demostrado que el mercado por sí mismo no genera desarrollo y mucho menos justicia social. En este sentido, el comercio y la inversión no deben constituir un fin en sí mismos, sino instrumentos para el desarrollo justo y sustentable, cuyos beneficios impacten a toda la población.

El tercer autor, Rómulo Caballeros, realiza un estudio del ALCA desde la perspectiva centroamericana y caribeña; para él,

es imprescindible reconocer que el grado de preparación de los países que integran esta subregión resulta insuficiente para competir en un mundo globalizado, y que los regímenes especiales de tipo comercial, que actualmente favorecen a Centroamérica y el Caribe, podrían verse afectados ante un tratado de mayor envergadura. Así, una vez establecido el ALCA, se debilitaría la consolidación de los acuerdos subregionales, ya que se ensancharía el espacio y el margen de las fronteras y, por tanto, de los mercados. Según enfatiza, si el ALCA entrara en vigencia, los mercados de las grandes economías resultarían más atractivos a miembros del Mercado Común Centroamericano, y el comercio tendría preferentemente estos destinos. Ello debilitaría los esfuerzos regionales de integración que van más allá de lo económico.

Como cierre de este apartado de corte social, Alejandro Morduchowicz, a través de su artículo “Perspectivas de la inversión educativa y la formación de capital humano en la región del ALCA”, conduce al lector por horizontes que muchas veces pasan inadvertidos en las negociaciones al manifestar que la principal implicación en las políticas públicas sería la de invertir en el desarrollo del capital humano. En tal sentido, recomienda políticas que promuevan un amplio acceso a las habilidades y competencias; en especial, a la capacidad de aprender. Lo anterior incluye: a) promover una educación formal de base amplia; b) establecer incentivos para que las empresas y los individuos se involucren en un entrenamiento y aprendizaje permanentes, y c) mejorar el equilibrio entre la oferta y la demanda laboral en términos de requerimientos de calificaciones.

El autor subraya que la educación no sólo precisa de regulaciones que la favorezcan sino que, a diferencia de otras políticas públicas, el financiamiento estatal es condición necesaria para impulsar el desarrollo de este sector. Con base en ello, destaca las asimetrías existentes, los contrastes de riqueza y

pobreza, así como las diferencias en cuanto a las posibilidades de aprovechar las oportunidades del desarrollo global entre los países en el ámbito internacional y al interior de la región americana como eventuales integrantes del ALCA. Baste mencionar que la desigualdad es evidente entre países como Estados Unidos y Canadá, donde el analfabetismo está prácticamente erradicado, mientras que en el resto de los países del continente americano presenta porcentajes altísimos, además de que los años de obligatoriedad en la educación básica varían de un país o grupo de países a otro.

De manera general, el libro brinda una visión completa del ALCA, cuyo proceso de negociaciones va más allá de la tradicional agenda comercial, puesto que se trata de un proyecto de grandes dimensiones, pero también de riesgos y limitaciones, que propician abismales discrepancias.

Martha Eugenia Tapia Benavides