

ALCA:

neoliberalismo y nuevo pacto colonial

*Enrique Arceo**

Introducción¹

El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) constituye la extensión al conjunto del continente americano del área de libre comercio constituida por Estados Unidos, Canadá y México (NAFTA).

Un área de libre comercio está destinada, en principio, a asegurar la circulación sin aranceles de las mercancías de los países que la integran, los cuales conservan, respecto de terceros países, la plenitud de sus derechos en materia arancelaria. En el caso del Nafta y del ALCA, el objetivo del tratado es, también, otorgar total seguridad a las inversiones y posibi-

litar la libre circulación del capital y su acceso al conjunto de los mercados en igualdad de condiciones con los capitales locales.

Esta diferencia es fundamental. Un tratado de libre comercio en sentido estricto afecta la política arancelaria y las regulaciones relacionadas con el intercambio comercial. El establecimiento del libre acceso a los mercados sobre la base del principio de trato nacional para las mercancías y los capitales y el principio de seguridad total para la inversión afectan, en cambio, al conjunto de las políticas estatales.

Los estados deben abstenerse de toda política que pueda afectar la rentabilidad de una inversión

* Abogado (UBA). Economista (Universidad de París). Investigador IDEF/CTA

¹ El libro cuya introducción reproduce **RE** es una reelaboración parcial de "EL ALCA, un nuevo pacto colonial", publicado en mimeo por el IDEF antes de conocerse el texto borrador del tratado. El autor agradece los comentarios críticos de Claudio Lozano, Eduardo Basualdo, Hugo Notcheff, Martín Schoor, Marisa Duarte, Cecilia Levit, José Seoane y Tomás Raffo. Sus observaciones han permitido mejorar el texto y profundizar diversos aspectos del mismo. Alejandra Maroni colaboró en la presentación de la información y el texto. Las opiniones y eventuales errores son responsabilidad exclusiva del autor.

externa y revisar el papel del sector público en materia de educación, salud, cultura o actividades estratégicas en la medida que implique la exclusión de estos mercados del capital de los restantes países del área; modificar la política de compras del sector público si la misma está orientada por consideraciones relativas al desarrollo de las empresas locales, la generación de empleos, la creación de tecnología en el ámbito local, etc; cambiar la regulación del sector financiero a fin de eliminar cualquier trato diferencial respecto a los capitales de los otros países del área, o cualquier impedimento a su libre movilidad; eliminar la exigencia del carácter nacional de las empresas en áreas de frontera o en ciertas actividades consideradas estratégicas; suprimir cualquier sujeción de la aprobación de una inversión al cumplimiento de metas en materia de creación de empleo, inversión, contenido nacional de la producción, exportaciones, etc.; suprimir la exigencia de determinado título o habilitación emanada de autoridad nacional en el caso de las profesiones. La incorporación de estos principios implica la revisión del conjunto de las políticas de cada uno de los estados miembro y una sustancial reducción de los ámbitos sometidos a la decisión de sus instituciones.

Esto explica que el contenido del ALCA esté referido a las normas aplicables al comercio de bienes en general y a algunos sectores

en especial, como la agricultura y a la regulación de diversos aspectos del tráfico comercial, tales como reglas de origen, procedimiento aduanero, medidas antidumping, cuotas compensatorias y barreras técnicas al comercio. Pero que incluya también una detallada normativa sobre el libre acceso a los mercados de servicios, incluido el financiero, las contrataciones por parte del sector público, las políticas en materia de competencia, monopolios y empresas del estado, la entrada temporal de personas de negocios, la regulación del ejercicio de las actividades profesionales y la protección de las inversiones y de la propiedad intelectual.

El ALCA materializa, de esta manera, al igual que el NAFTA y la Organización Mundial del Comercio, una concepción extremadamente amplia del libre comercio, que ya fue defendida por los Estados Unidos en ocasión de la discusión, desde 1943, de la creación de una Organización Internacional del Comercio (International Trade Organization, ITO). Esta debía integrar, junto con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el cuadro institucional de los Acuerdos de Bretton Woods.

En la segunda reunión del Comité Preparatorio de la ITO, realizada en Ginebra en 1947, Estados Unidos introdujo un artículo sobre inversiones que establecía el principio de trato nacional, el cual dio lugar a una fuerte oposición por parte de los países en desarrollo y

a un acuerdo de compromiso en la Carta de La Habana de 1948, que creaba esta Institución. Sin embargo, el acuerdo nunca entró en vigor, puesto que el Senado de los Estados Unidos se negó a ratificarlo por entender que amenazaba la soberanía nacional².

Pese a esta amplitud de objetivos el ALCA presenta, en tanto que área de libre comercio, marcadas diferencias con otros tipos de acuerdos regionales que tienden a la integración económica. Basta para comprenderlo con remitirse a dos acuerdos regionales, la Unión Europea y el MERCOSUR, que tienen marcadas diferencias entre sí, pero se distinguen claramente de una simple área de libre comercio.

La Unión Europea es el resultado de un proceso iniciado en 1957 con el tratado de Roma. Descansa sobre la libre circulación de las mercancías, los capitales y la mano de obra y en una moneda y una política aduanera común, pero también en la constitución de un estado supranacional. El Poder Ejecutivo está representado por la Comisión y el Consejo de Ministros. El Poder Legislativo por el Parlamento europeo, elegido a través del voto universal, y el Poder Judicial por la Corte de Justicia Europea.

El gobierno de la Unión tiene a su cargo las acciones que por su envergadura y efectos pueden ser

encaradas mejor de una forma comunitaria. Su política comercial está basada sobre principios uniformes en lo que concierne a la modificación de las tarifas, la conclusión de acuerdos tarifarios y comerciales, la política de exportaciones y las medidas de defensa comercial (en caso de *dumping* o subvenciones). Puede, en consecuencia, tomar decisiones que deben ser aplicadas por los estados miembro y dispone de un presupuesto destinado a implementar la política agraria común y a ayudar a las regiones y a los países más atrasados. El mercado común se inscribe en un proyecto de integración política que, a través de pasos sucesivos, tiende a culminar en la constitución de un Estado federal.

El MERCOSUR, por su parte, tiene como objetivo asegurar la libre circulación de las mercancías, el capital y la mano de obra, implementar una política aduanera común y arribar gradualmente a una coordinación de las políticas macroeconómicas. Carece, a diferencia de la Unión Europea, de órganos supranacionales. La Administración y Ejecución del Tratado es ejercida por dos órganos, el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común.

El primero es el órgano superior y tiene a su cargo la conducción política y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de

² Brewer, Thomas L. y Young Stephen, *The Multilateral Investment System and Multinational Enterprises*, Oxford University Press Inc, New York, 2000, pages. 69 y ss.

los objetivos y plazos convenidos respecto de la constitución del Mercado Común. Está integrado por los ministros de Relaciones Exteriores y los ministros de Economía de los estados parte y carece de las facultades ejecutivas con que cuenta el Consejo de Ministros en la Unión Europea. Se trata, básicamente, de un organismo intergubernamental.

La estructura administrativa es débil y los estados se comprometen, simplemente, a coordinar posiciones en los foros económico-comerciales regionales e internacionales. Los instrumentos de defensa comercial permanecen en manos de sus estados miembro y no existe ninguna autoridad que pueda imponer a éstos el cumplimiento de reglas comunes. Al carecer de un derecho común por sobre el de los estados, no existe tampoco una Corte de Justicia, pero sí un procedimiento de solución de los diferendos. Se trata, como diseño político, de una especie de confederación concebida, según la declaración de propósitos, como parte de un proceso tendiente a asegurar la integración de América latina.

El objetivo del ALCA es establecer reglas multilaterales que aseguren la libre circulación de las mercancías y los capitales. No se inserta en un proyecto de integración y su vocación es desaparecer cuando, a través de la Organización Mundial de Comercio, se instrumente en escala mundial un acuerdo multilateral de caracterís-

ticas similares. Carece asimismo de un órgano político. La Comisión de Libre Comercio -integrada por representantes de cada parte a nivel de Secretaría de Estado o por las personas a quienes éstos designen-, tiene como funciones centrales supervisar la puesta en práctica del tratado, vigilar su ulterior desarrollo y resolver las controversias que pudieran surgir respecto de su interpretación o aplicación. Tampoco posee, por supuesto, una Corte de Justicia, aunque sí un sistema de solución de diferendos.

El ALCA regula un conjunto extremadamente amplio de materias, pero sin establecer los mecanismos políticos e institucionales que en otros acuerdos regionales permiten morigerar el impacto económico y social de las políticas de integración y posibilitan, mediante la libre circulación de la mano de obra y la adopción de políticas de apoyo a los estados de menor desarrollo relativo, la paulatina homogenización de las condiciones económico-sociales imperantes en sus estados miembro.

El ALCA, a diferencia de la Unión Europea o el MERCOSUR, excluye la movilidad de la mano de obra y establece la libre circulación de las mercancías y los capitales entre estados con grados de desarrollo totalmente distintos sin prever ningún mecanismo tendiente a impulsar la convergencia en las condiciones económico-sociales. El supuesto sobre el cual

Cuadro N° 1. PIB regional per cápita como porcentaje del correspondiente a la Nación Dominante(1). 1870-2000

	1870	1900	1913	1950	1973	2000
Europa Occidental	64,7	67,3	69,8	53,5	74	74,1
Áreas de poblamiento reciente (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y EE.UU.)	74,8	87,6	98,7	96,7	96,8	96,5
Europa del Sur (incluida Turquía)	34	34,2	33	21,1	36,2	36,1
Europa del Este	33,3	29,9	31,9	27,5	36,2	15,5
América Latina	23,3	23,4	27,1	26	24,4	20,1
Asia	17,8	14,8	14	8	10,8	15,9
Asia (excluidos Japón y China)	19	14,4	13,7	7,8	8,6	8,3
Japón	22,7	24,7	25,1	19,6	66,3	75,6
China	16	14,2	13	6,4	7,1	23
África	14,7	10,9	10,8	8,7	7,9	4,8
Mundo	27,4	27,5	29	22,3	24,8	21,9

PBI per cápita (en dólares de 1990 a paridad de poder de compra)

Reino Unido	3263	4593				
Estados Unidos			5307	9573	16607	27272

(1) Gran Bretaña en 1870 y 1900, Estados Unidos a partir de 1913

Fuente: FMI, World Economic Outlook, 2000, sobre Angus Maddison, Monitoring the World Economy 1820-1992 (París: Organization for Economic Cooperation and Development, 1995) y estimaciones del FMI. Los datos para el año 2000 fueron calculados aplicando las tasas de crecimiento de PIB real per cápita a paridades de poder de compra a los datos de Maddison para 1990(también medidos en paridades de poder de compra).

se basa es que la libre movilidad de las mercancías y los capitales asegurará por sí misma esa convergencia, primero en el área regional y luego en escala mundial. Este supuesto es desmentido por toda la historia del capitalismo.

La expansión del mercado mundial capitalista ha estado ligada, como surge del **cuadro N° 1**, a un incremento de las desigualdades entre los países desarrollados y los menos desarrollados. Además las naciones que, en cada fase, han devenido desarrolladas o han alcanzado tasas de crecimiento

sustancialmente más elevadas que las de los países más avanzados, lo han hecho a través de políticas activas (lo cual no implica políticas reñidas con el impulso a las exportaciones) y no mediante la acción espontánea del mercado. Es el caso de los países de nuevo poblamiento, que implementaron antes de 1913 -a diferencia de la Argentina, país de similar inserción en la división internacional del trabajo en esa época- políticas fuertemente proteccionistas de su crecimiento industrial. Es también el caso del Japón (al igual que Alemania) desde 1870,

pero en particular a partir de la última posguerra. También de China en las últimas dos décadas o de Corea a partir de 1960.

Por su parte la reestructuración de la economía mundial por las políticas neoliberales a partir de fines de la década de 1970 ha estado ligada, no obstante el crecimiento del Sudeste asiático, a un incremento de la brecha en Asia (excluidos el Japón y China), África, América latina y Europa Oriental y a un mantenimiento, pese al impulso generado en la región por el Mercado Común Europeo, de la brecha entre Europa del Sur y el país líder.

Esta perspectiva histórica pone de relieve algunos hechos básicos y elementales que no es posible obviar respecto del tipo de relaciones que tienden a articularse entre países desarrollados y subdesarrollados en el seno del mercado³. Además, resulta central para comprender la importancia del análisis de las eventuales consecuencias de un tratado que esta-

blece un área de libre comercio entre países de muy disímil grado de desarrollo, que incorpora normas sobre inversión y libre acceso a los mercados que imposibilitan cualquier política activa de desarrollo por parte de sus estados miembro y que carece de todo mecanismo institucional destinado a posibilitar, en el mediano plazo, una efectiva convergencia de las condiciones económico-sociales entre sus estados miembro.

El presente libro pretende ser una primera aproximación, de carácter general, a la problemática planteada por el ALCA. El primer capítulo describe, con fines informativos, cuál ha sido hasta el presente el proceso de negociación del tratado y el estado de las discusiones. El segundo analiza las implicancias más generales del Tratado desde el punto de vista de los Estados Unidos y de los Estados latinoamericanos.

Los siguientes capítulos abordan, puesto que se desconoce el texto que tendrá en definitiva el

³ La reflexión en torno de las causas de este proceso ha estimulado un intenso y fructífero esfuerzo de comprensión sobre las razones del crecimiento desigual. Numerosos economistas del centro y de la periferia han realizado, desde diversos enfoques analíticos, valiosos aportes teóricos para entender por qué los supuestos sobre los que se basa la política liberal reflejan inadecuadamente la realidad y no logran explicar la distinta dinámica y la divergencia entre los países desarrollados y subdesarrollados, que no es en absoluto independiente del tipo de relaciones que estos países mantienen entre sí. Estos aportes muestran que asumir la inexistencia, para la mayoría de los países atrasados, de un proceso de convergencia, constituye no sólo un acto de respeto elemental a la realidad de los hechos, sino también la adopción de un punto de partida teórico opuesto al de la escuela del pensamiento único, que asume la convergencia como un resultado inevitable de sus premisas teóricas y a la realidad como un desvío explicable por la resistencia de los pueblos a escuchar sus enseñanzas y no como el resultado de la operatoria de precisos mecanismos económicos y sociales.

tratado, la normativa del NAFTA en las áreas más importantes y cuál sería el impacto de su aplicación en América Latina. La normativa del NAFTA constituye, para Estados Unidos y Canadá, según declaraciones de ambos gobiernos, un piso mínimo para las negociaciones, razón por la cual su estudio resulta esencial para comprender el sentido en el cual se orientan las negociaciones y cuál será, en lo fundamental, su resultado, más allá de las diferencias de matices, detalles y retórica que puedan introducir los gobiernos latinoamericanos partidarios de la constitución del área de libre comercio.

Atento la extensión y la complejidad del tratado sólo se examinarán sus disposiciones más importantes, procurando, a los efectos de que el lector extraiga sus propias conclusiones, atenernos lo más fielmente posible al texto del instrumento. Los comentarios se limitarán a esclarecer el alcance de las normas cuando no sea evidente. A continuación se presentarán, en un único capítulo, las nuevas disposiciones que, conforme a la posición de los Estados Unidos y el borrador de las discusiones, se agregarían a las ya establecidas en el NAFTA.

Las normas del NAFTA sirvieron, en muchos casos, de modelo para la normativa elaborada por la Organización Mundial del Comercio (OMC), institución creada en 1995. Esta opera con un concepto de la liberalización del comercio similar al del NAFTA y ha servido de marco para la conclusión de acuerdos que cubren gran parte de las áreas regidas por éste, aunque, en general, sus disposiciones son menos restrictivas de la soberanía de los estados que las del NAFTA.

En algunos casos, sin embargo, la normativa de la OMC va más allá del NAFTA. Estas disposiciones serán ahora incorporadas al ALCA. El gobierno de los Estados Unidos pretende avanzar, en algunas áreas, respecto a la normativa de la OMC y del NAFTA, a fin de utilizar las disposiciones del ALCA como impulsoras de una nueva ronda de negociaciones en la OMC y relanzar así el proceso de liberalización de la economía mundial tras el fracaso de Seattle y el estancamiento de las negociaciones para establecer un área de libre comercio en el Pacífico.

El último capítulo, finalmente, contiene una evaluación global de los eventuales alcances y efectos del ALCA.