

## La construcción de una madeja institucional en las negociaciones del ALCA\*

Mirna J. Yonis Lombano \*\*

### Resumen

Un tema relevante en los estudios de relaciones internacionales es la interrelación entre los procesos multilaterales y los procesos de regionalización. La redefinición de esquemas de integración económica regional, en un momento en que la Organización Mundial de Comercio (OMC) adquiere un alto perfil en la construcción de unas reglas de juego para la configuración de la relaciones internacionales del nuevo milenio, ha hecho que la atención tanto de líderes y decisores como del mundo académico, se vuelque en torno a la interacción que se genera entre los procesos regionales de integración comercial y el denominado multilateralismo global. Con este trabajo se pretende conformar un criterio acerca de la manera cómo se está construyendo la estructura institucional del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a partir de la publicación de la segunda versión del Borrador del Texto de acuerdo del Área de Libre Comercio de las Américas.

**Palabras clave:** multilateralismo, regionalismo, ALCA, institucionalismo, negociaciones.

### BUILDING INSTITUTIONAL WEAVING ACROSS FTA NEGOTIATIONS

**Abstract:** One relevant issue of international relations is the relationship between multilateral and regionalization processes. The changes in the building rules games at World Trade Organization (WTO) and redefinitions of several regional economic integration mechanisms, concentrated many attention of leaderships, decision making, professionals and academic, particularly concerning the relations between regional processes of commercial integration and the global multilateralism. This paper intend working out for criteria about how is building/negotiating the institutional structure (weaving) of Free Trade Area for the Americas (FTAA) after publishing of second draft of Agreement for FTAA.

**Key Words:** multilateralism, regionalism, FTAA, institutionalism, negotiations.

### I. Presentación

*The world that we wish comprehend is undergoing continuous transformations and thus becoming increasingly complex*

*James Rosenau (1997:2)*

**L**os procesos de cambio y transformación que se han ido generando en las relaciones internacionales desde fines de los años ochenta con su mayor expresión en el "fin de la bipolaridad" y el reordenamiento mundial en la década de los noventa, a inicios del siglo XXI

nos coloca nuevamente en el tapete la discusión crítica "no tradicional" del papel que cumplen las organizaciones internacionales. El multilateralismo, la institucionalidad y la creación de escenarios y agendas colectivas o multilaterales, globales y regionales, tiene una dinámica particular, aunque no independiente de los cambios mundiales. Las opciones interpretativas están abiertas en la medida que la conformación de escenarios multilaterales, así como la definición de temas de la llamada Agenda Global o Post-Internacional, se hacen cada vez más complejos e interdependientes en sus niveles de interacción.

En cualquiera de las posturas teóricas o metodológicas que nos ubiquemos, estamos en un momento de transición interesante, donde se pone

en evidencia la necesidad no sólo de pronosticar sino de entender el presente, el por qué de las cosas, y por ende, entender la naturaleza e historia de los procesos que por momentos parecen nuevos, pero en otros se nos presentan como una complejidad y profundización de viejos procesos, conflictos, tensiones o iniciativas de cooperación que con el fin de la Guerra Fría han adquirido un dinamismo no simplificado como el que imponía la bipolaridad (Yonis, 2000: 349).

Uno de los temas relevantes dentro de los debates en los estudios de Relaciones Internacionales así como de los estudios de economía internacional es la interrelación entre el multilateralismo y los procesos de regionalización alrededor del mundo. La proliferación de esquemas de integración económica regional, en un momento en que la Organización Mundial de Comercio (OMC) ha adquirido un alto perfil en la construcción de unas reglas de juego para la configuración de la relaciones internacionales del nuevo milenio, ha hecho que la atención tanto de líderes y decisores como del mundo académico, se vuelque en torno a la interacción que se genera entre los procesos regionales de integración comercial y el denominado multilateralismo global. La literatura especializada nos muestra el análisis de dichos procesos desde distintos ángulos, en particular desde las perspectivas económica, jurídica y de economía política. No obstante, la búsqueda de algunas respuestas interpretativas le ha dado espacio a una perspectiva teórico-metodológica: los análisis del regionalismo y el multilateralismo entendidos como procesos de negociación que interactúan entre sí en forma activa y permanente (1).

El propósito de este trabajo es conformar un criterio acerca de la manera cómo se está construyendo la estructura institucional del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a partir de la publicación de la segunda versión

del Borrador del Texto de acuerdo del ALCA, como resultado de la reunión de Ministros de Comercio celebrado en Quito, en noviembre del 2003. Constituye un paso dentro de una línea de trabajo en torno a las articulaciones que se tejen entre diversos escenarios multilaterales de negociación en el ámbito regional, hemisférico y mundial.

Con estas premisas, dentro de este trabajo se descartan los detalles técnicos de los temas de discusión; al mismo tiempo no los desecha en la medida que los mismos forman parte de la construcción de una compleja red institucional que involucra el espacio nacional en sus diversos ámbitos administrativos así como el espacio supranacional o intergubernamental hemisférico y mundial.

## 2. Reflexiones preliminares

**Primero**, presentar dos enfoques teóricos desde los cuales puede estudiarse el proceso de construcción del proyecto institucional del ALCA dentro de los procesos de construcción del orden global, haciendo uso por una parte, de las propuestas del multilateralismo-regionalismo desde los estudios internacionales, y por la otra, la propuesta de Boaventura Sousa Dos Santos, acerca de la construc-

El multilateralismo, la institucionalidad y la creación de escenarios y agendas colectivas o multilaterales, globales y regionales, tiene una dinámica particular, aunque no independiente de los cambios mundiales. Las opciones interpretativas están abiertas ...

ción de un orden institucional global a partir de su consideración de tres elementos que conforman y definen los ámbitos de institucionalidad del mundo contemporáneo: la retórica-burocracia-violencia (enfoque crítico: pluralidad jurídica y no pluralismo jurídico). **Segundo**: Presentar con algunos comentarios la construcción del mapa institucional del ALCA, a la luz de gráficos, de acuerdo con los documentos desclasificados. **Tercero**: Formular algunas reflexiones y comentarios luego de explorar la madeja institucional en construcción

Al considerar que nos hemos sumergido dentro del texto del acuerdo que ha sido publicado como borrador oficial, se trata de un trabajo fundamentalmente descriptivo basado en documentación pública, abierta y textos de algunos autores de los cuales nos valemos para introducir algunos enfoques de estudio que nos permitan abonar el terreno de las interpretaciones y apreciaciones críticas acerca de lo que se teje en tono al ALCA.

El borrador del acuerdo del ALCA es un texto plagado de corchetes, sin precisión de posiciones de países y con la ausencia de documentos que se refieren dentro de las disposiciones normativas del acuerdo. En este último caso, las razones oscilan entre no haber culminado las negociaciones de dicho texto, no autorizadas en su desclasificación, a la espera de negociaciones en otros ámbitos. A esto se suma el acceso restringido a información oral de los negociadores.

Al mismo tiempo debemos señalar que, a pesar de la tan difundida transparencia como principio de las negociaciones y del acuerdo mismo, la difusión de información es sumamente restringida, por no calificarla de inaccesible a la elite de negociadores directos presentes en las reuniones. Si bien un mecanismo de difusión es la existencia de un portal electrónico, muchos aspectos de las negocia-

ciones en las diversas reuniones de comités de trabajo no son conocidos públicamente.

### 3. Como contexto general:

Las características neoliberales de estructuración del mundo y sus consecuencias son parte de la discusión de los espacios académicos, profesionales y políticos de la realidad contemporánea. En este sentido, neoliberalismo al igual que la globalización son categorías que permiten visualizar las polarizaciones y fetichizaciones, particularmente acerca de las conexiones entre política y economía, Estado y mercado, entre otras. En nuestra apreciación la discusión en torno a la utopía del mercado no es sino la punta del iceberg en un proceso de cambios y transformaciones de orden político y social, donde el papel de la economía, el papel del Estado, la democracia y muchos otros elementos están en juego.

En razón de lo anterior, consideramos necesario romper con las visiones conspirativas de la globalización y de que los Estados del norte son los culpables de todo. Sin descuidar que los gobiernos en el norte son un vehículo más potente en la generación de esas nuevas tendencias liberalizadoras, aún en sus propias localidades, y que los gobiernos en el sur son una muestra de la resistencia globalizadora que los sepultaría en la marginalidad global, las interpretaciones norte-sur, países industriales vs. países en desarrollo debe ser revisado.

A su vez, consideramos que las dimensiones multilaterales globales y regionales en los ámbitos comerciales como distintivas de estos tiempos de globalización son **hoy día mucho más envolventes de lo que se dibujó el sistema de San Francisco y de Bretton Woods (2)** y tienen una conexión compleja entre diversos ámbitos de la vida no económica, así como de interconexión compleja entre lo generado en términos globales-universales y los procesos regio-

nales, particularmente lo referido a la construcción del ALCA -sin entrar al determinismo económico- de la concepción liberal de la sociedad de convivencia entre democracia y mercado.

Es un hecho indiscutible que tanto los procesos regionales como el multilateral están en la realidad global contemporánea. La década de los años noventa permitió demostrar la convergencia compleja de ambos fenómenos en el escenario comercial internacional, la cual apenas ha empezado a revelarse. Las posiciones de negociación de los países ya evidencian la necesidad de calibrar y sintonizar cuidadosamente sus objetivos y estrategias nacionales tomando en cuenta esa existencia simultánea de diversos foros de negociación. Las negociaciones multilaterales y regionales, por ende, deben también verse bajo este nuevo lente para poder entenderles su orgánica interna y para descifrarles su significado.

*"Si se explora la dinámica que se desata al negociar simultáneamente los mismos instrumentos de política comercial en dos foros de diferente naturaleza, o bien si se observan las estrategias seguidas por los países para poner un tema sobre la agenda de cualquiera de ambas iniciativas, en otras palabras, si se entendiera mejor cómo funciona la interacción entre el regionalismo y el multilateralismo, se pueden rescatar valiosas conclusiones. Una nueva visión de este tipo puede contribuir con nuevas herramientas para la elaboración de políticas de negociación comercial tanto para países en desarrollo como desarrollados. Para ello, habrá que elaborar un primer marco analítico de las interacciones, un principio de tipología que ordene el debate en primera instancia y que permita establecer modos de interacción más claros entre las negociaciones multilaterales y las tendientes a establecer esquemas de integración comercial a niveles regionales y subregionales" (Granados, 1999: 5).*

El abordaje de estos temas pasa desde la necesaria consideración de distancias y parámetros opuestos entre los relatos que presentan la complejidad de la estructura institucional de los mecanismos multilaterales, sean estos de ámbito mundial o regional, que se construye a través de los diferentes acuerdos internacionales y el relato de las críticas a estas estructuras (trato especial y diferenciado, los lapsos, la soberanía, etc.). Al mismo tiempo se plantea una distancia entre los relatos de esas propuestas institucionales formalmente generadas entre aparatos gubernamentales y las denominadas propuestas alternativas desarrolladas por diversas manifestaciones de la relación intersocietal, donde se plantea la necesaria revisión de estilos de vida sociopolítica y económica de mayor justicia y equidad. En nuestro caso, no pretendemos abarcar todas estas consideraciones sino plantear apenas una comprensión inicial de la construcción de la madeja institucional del ALCA.

### 4. Perspectivas teóricas para dar lectura al proceso de construcción de una madeja institucional hemisférica en el orden global

Si bien no ahondaremos, es pertinente problematizar la manera de acercarse a los procesos internacionales del período postbipolar. Ambas nos permiten tener un punto de partida para posicionarnos en las miradas de comprensión y análisis de ciertos procesos de carácter global.

Por una parte, podemos afirmar que el cambio y la complejidad que ha adquirido el escenario internacional en los últimos tiempos, desde fines de los noventa, nos sorprenden y generan incertidumbre tanto en la manera como hemos interpretado los procesos derivados de las relaciones internacionales como en la manera de dibujar y pronosticar escenarios. Esto pudo notarse en la caída del Muro de Berlín y la desintegración

formal de la URSS, la Guerra del "Golfo", y la consiguiente proliferación de interpretaciones y proyecciones sobre hacia dónde se orientaría el sistema internacional. Se pusieron en evidencia nuevamente tanto interpretaciones y visiones realistas/neorrealistas como las idealistas/normativas. En todo caso, es un momento o transición interesante, donde se pone en evidencia la necesidad no sólo de pronosticar sino de entender el presente, el por qué de las cosas, y por ende, entender la naturaleza e historia de los procesos que por momentos parecen nuevos, pero en otros se nos presentan como la complejización o profundización de viejos procesos, conflictos, tensiones o iniciativas de cooperación que con el fin de la Guerra Fría han adquirido un dinamismo no simplificado como el que imponía la bipolaridad (3).

En este marco, la dinámica multilateral, tanto como objeto de estudio como manifestación empírica del acontecer internacional, también ha sido objeto de movimientos y revisiones. Los tradicionales estudios sobre el multilateralismo estaban circunscritos al campo de la economía internacional, y más específicamente a los organismos económicos internacionales conformados al fin de la Segunda Guerra Mundial. Bajo estas premisas, la mayor parte de la literatura incluye elementos jurídicos para entender la situación de personalidad jurídica de estas instituciones. En la medida que las particularidades de las relaciones económicas internacionales también son consideradas partes de la economía política internacional, se incorporaron elementos del neorrealismo y de la interdependencia compleja para interpretar el juego de poder y hegemonía económica de los actores presentes así como de las materias que regulan estas instituciones (4).

Esto nos permite mostrar la complejidad teórica en la interpretación de los procesos multilaterales, en este caso visualizar la

distancia entre las propuestas básicas de multilateralismo y constitución de organizaciones internacionales.

Por otra parte, consideramos relevante insertar la propuesta sociológica -ruptura- de Boaventura de Sousa Santos respecto a la construcción de un orden institucional global. Esta concepción sociológica del campo jurídico exige que se entienda un concepto del derecho lo suficientemente amplio y flexible para abarcar las dinámicas socio jurídicas que ocurren en marcos espaciales y temporales tan diversos. El concepto de derecho propuesto por la teoría política liberal -la ecuación entre nación, Estado y derecho- elaborada sobre la base del positivismo jurídico de los siglos XIX y XX es demasiado estrecho para estos propósitos porque reconoce solo uno de los espacios y tiempos: el nacional. Con base en la literatura de la antropología jurídica y la filosofía jurídica antipositivista de finales del siglo XIX, Santos considera el derecho como un cuerpo de procedimientos estándares normativos regulados, que se considera exigible ante un juez o un tercero que imparte justicia y que contribuye a la creación y la prevención de disputas, así como a su solución mediante un discurso argumen-

tativo acompañado de la amenaza de la fuerza. Los componentes que conforman esta propuesta son (Santos, 1999: 21-22):

- o Retórica: "*es una forma de comunicación y una estrategia de toma de decisiones basada en la persuasión, o en la convicción por medio de la movilización de potencial argumentativo de las secuencias y mecanismos verbales y no verbales aceptados*".
- o Burocracia: considerada "*una forma de comunicación y una estrategia de toma de decisiones fundada en las imposiciones autoritarias, mediante la movilización del potencial demostrativo de los procedimientos regulados y los estándares normativos*".
- o Violencia: "*es una forma de comunicación y estrategia de toma de decisiones basada en la amenaza de la violencia física*".

El concepto amplio de derecho adoptado por Santos, junto con la idea de que el derecho opera en espacios y tiempos diferentes (local, nacional y supraestatal), significa que las sociedades modernas son, en términos socio-jurídicos, formaciones o constelaciones jurídicas; en lugar de estar reguladas por un único ordenamiento jurídico, las sociedades modernas están reguladas por una **pluralidad de ordenamientos jurídicos o una pluralidad jurídica**, interrelacionados y distribuidos socialmente de varias maneras. Dado que los componentes de retórica, burocracia y violencia no son fijos, los campos jurídicos se diferencian por el tipo de articulaciones que se generan entre sí. Dichas articulaciones no son únicas ni excluyentes generándose combinaciones complejas en tiempos y espacios. Esto pone en cuestionamiento el planteamiento institucional tradicional del *pluralismo jurídico* (Santos, 1999:23) que pretende resolver con esta última nominación la complejidad de las relaciones

... la discusión en  
torno a la utopía del  
mercado no es sino  
la punta del iceberg  
en un proceso de  
cambios y transformaciones de orden  
político y social ...

sociopolíticas contemporáneas.

Esta comprensión del derecho es sumamente pertinente para aproximarse al estudio de los mecanismos generados por el Estado y el sistema interestatal, ya que ofrecen contextos más amplios dentro de los que puede desarrollarse fructíferamente el debate sobre la pluralidad de los ordenamientos jurídicos (Santos, 1999:30). Dada la heterogeneidad múltiple y omnipresente de la acción estatal, el debate sobre la pluralidad de ordenamientos jurídicos puede extenderse a contextos novedosos e insospechados.

En situaciones de integración regional interestatal, en las que existe un pool de soberanías como en la Unión Europea, el espacio y tiempos nacionales, que eran antes el espacio y el tiempo de la acción estatal, pueden ser gradualmente recodificados como local o infraestatal y, cuando son vistos desde el espacio o el tiempo transnacional hegemónico -desde Bruselas, Estrasburgo o Luxemburgo- pueden asumir características que están asociadas generalmente con el espacio y el tiempo locales, tales como el particularismo, el regionalismo o la clausura a los discursos y prácticas de los pueblos (Santos, 1999:31-32).

Si bien nuestra intención no es hacer una correspondencia entre las propuestas teóricas aquí presentadas y el caso del acuerdo del ALCA, permite motivar las siguientes etapas de trabajo en torno a dibujar la construcción de esa pluralidad de ordenamientos jurídicos a partir de un texto de carácter multilateral que, a la par de constituir una estructura institucional "propia", establece la preeminencia de las disposiciones del mismo (compromete las convergencias y ajustes en los ordenamientos jurídicos nacionales, regionales y locales), indica las conexiones con otros ordenamientos jurídicos mundiales (inversiones, agricultura, propiedad intelectual, etc.) y excluye una serie de espacios de

... la dinámica multilateral, tanto como objeto de estudio como manifestación empírica del acontecer internacional, también ha sido objeto de movimientos y revisiones.

interacción social y política que van a ser afectados por las regulaciones de cada uno de los temas de los capítulos. En pocas palabras, la propuesta de Boaventura de Sousa Santos nos regala corolarios de reflexión en torno a la naturaleza y contenidos de las negociaciones destinadas a constituir el ALCA

En resumen, las propuestas generadas en el ámbito de los estudios de relaciones internacionales así como los del campo de la sociología jurídico-política, nos permiten visualizar un panorama complejo de comprensión para el mundo académico y también para los prácticos-profesionales que constituyen el cuadro de negociadores de los países involucrados.

##### 5. La construcción del mapa institucional del ALCA (5)

*"Democratización es todo proceso social que consiste en la transformación de las relaciones de poder en relaciones de autoridad compartida" (Santos, 1999:34).*

Si bien nuestra atención está marcada por la inmersión en el texto del ALCA y dado que aún no terminan las negociaciones del acuerdo, parece conveniente moverse entre lo que está planteado dentro de los denominados grupos de negociación y la estructura que se dibuja a través del texto del acuerdo. En tal sentido, dicha in-

mersión requiere de algunas precisiones de nuestra parte:

- o La pertinencia de tomar como referencia/apoyo la construcción de la estructura de la OMC y los acuerdos conexos en la comprensión del marco institucional del ALCA.
- o Las negociaciones hemisféricas están vinculadas a las agendas y declaraciones que se generen en las reuniones de mandatarios y jefes de Estado y de Gobierno, iniciadas en 1994 con la primera cumbre en Miami. Aún quedan dos cumbres, de acuerdo con el calendario: Miami, Estados Unidos 2003 y Brasilia, Brasil 2004. Si bien los Ministros de Comercio son los conductores del proceso de negociación y luego serán los "administradores" del mismo, el tratado como tal deberá ser suscrito por los Jefes de Estado y de Gobierno.
- o La construcción de la madeja institucional para el ALCA es un ejercicio de dibujo e interpretación en varios niveles: el inicio del proceso negociador con las Cumbres Hemisféricas, las negociaciones en el marco del ALCA, el documento no confidencial del Acuerdo. Cada uno de ellos tiene una cierta dinámica que podemos visualizar en los cuadros I y II.
- o Los Grupos de Negociación del ALCA. Se mantienen los grupos permanentes, derivados de los capítulos temáticos. Sin embargo, el Comité Técnico de Asuntos Institucionales adquiere una gran relevancia toda vez que será necesario "pulir" la congruencia del texto en su conjunto. Al mismo tiempo, los comités referidos a las economías más pequeñas y el relativo a los asuntos de la sociedad civil, a pesar de su relevancia están en una situación de desventaja. Su existencia e incidencia es uno de los puntos que añade incertidumbre acerca del cumplimiento en los lapsos de negociación.

## CUADRO N° I

## LA NEGOCIACIÓN Y EL ACUERDO: PRINCIPIOS GENERALES

Principios Generales que guiarán las negociaciones para la conformación del ALCA (Anexo I)	Principios contemplados en la segunda versión del texto del ALCA
<p align="center"><b>Declaración de San José agosto 1998 de la Reunión de Ministros de Comercio</b></p>	<p align="center"><b>Texto desclasificado noviembre 2002</b></p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las decisiones en el proceso de negociaciones del ALCA se tomarán por consenso.</li> <li>2. Las negociaciones serán conducidas de una manera transparente para asegurar ventajas mutuas y mayores beneficios para todos los participantes del ALCA.</li> <li>3. El Acuerdo del ALCA será congruente con las reglas y disciplinas de la OMC. Con este fin, los países participantes reiteran su compromiso con las reglas y disciplinas multilaterales, en particular con el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1994) y su Entendimiento en la Ronda Uruguay y el Artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS).</li> <li>4. El ALCA deberá incorporar mejoras respecto de las reglas y disciplinas de la OMC cuando ello sea posible y apropiado, tomando en cuenta las plenas implicaciones de los derechos y obligaciones de los países como miembros de la OMC.</li> <li>5. Las negociaciones se iniciarán simultáneamente en todas las áreas temáticas. El inicio, la conducción y el resultado de las negociaciones del ALCA se deberán tratar como partes de un compromiso único (single undertaking) que incluya los derechos y obligaciones mutuamente acordadas.</li> <li>6. El ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA.</li> <li>7. Los países podrán negociar y aceptar las obligaciones del ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como una unidad.</li> <li>8. Debería otorgarse atención a las necesidades, condiciones económicas (incluyendo costos de transición y posibles desequilibrios internos) y oportunidades de las economías más pequeñas, con el objeto de asegurar su plena participación en el ALCA.</li> <li>9. Los derechos y obligaciones del ALCA deberán ser comunes a todos los países. En la negociación de las distintas áreas temáticas se podrán incluir medidas tales como asistencia técnica en áreas específicas y períodos más largos o diferenciales para el cumplimiento de las obligaciones, sobre una base de caso por caso, con el fin de facilitar el ajuste de las economías más pequeñas y la plena participación de todos los países en el ALCA.</li> <li>10. Las medidas que se acuerden para facilitar la participación de las economías más pequeñas en el proceso del ALCA deberán ser transparentes, simples y de fácil aplicación, reconociendo el grado de heterogeneidad de éstas.</li> <li>11. Todos los países deben asegurar que sus leyes, reglamentos, y procedimientos administrativos estén conformes con las obligaciones del acuerdo del ALCA.</li> </ol> <p>Para asegurar la plena participación de todos los países en el ALCA, las diferencias en el nivel de desarrollo deberían ser tomadas en cuenta.</p>	<p>CAPÍTULO ASUNTOS GENERALES E INSTITUCIONALES</p> <p>[a] las reglas acordadas deberán ser claras, transparentes y estables, para evitar la posibilidad de que cualquier Parte pueda aplicar medidas unilaterales, arbitrarias y/o discrecionales, en perjuicio de una o varias de las demás Partes;]</p> <p>[b] la transparencia en las acciones de las Partes y de los órganos establecidos en este Acuerdo;]</p> <p>[c] la congruencia de los derechos y obligaciones que emanen del presente Acuerdo con las reglas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC);]</p> <p>[d] La coexistencia de este Acuerdo con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones derivados de estos acuerdos, tengan un mayor alcance que los de este Acuerdo;]</p> <p>[e] El trato especial y diferenciado, considerando las amplias diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de las Partes para promover la plena participación de las Partes;]</p> <p>[f] la adopción de decisiones por consenso;]</p> <p>[g] la igualdad soberana de las Partes;]</p> <p>[h] la buena fe en el cumplimiento de los compromisos asumidos por las Partes dentro del marco del Acuerdo.]</p>

Fuente: Basado en Documentos señalados <http://www.ftaa-alca.org>

## CUADRO N° II

## LA NEGOCIACIÓN Y EL ACUERDO: PROPÓSITOS Y OBJETIVOS

Declaración de San José 1998	Texto del ALCA 2002
<p>a. Promover la prosperidad a través de la creciente integración económica y el libre comercio entre los países del Hemisferio, como factores claves para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos de las Américas y proteger el medio ambiente.</p> <p>b. Establecer un área de libre comercio en la que serán progresivamente eliminadas las barreras al comercio de bienes y servicios y la inversión, concluyendo las negociaciones a más tardar en el año 2005 y alcanzando avances concretos hacia el logro de ese objetivo para el final de este siglo.</p> <p>c. Maximizar la apertura de los mercados mediante altos niveles de disciplina a través de un acuerdo balanceado y comprehensivo.</p> <p>d. Proporcionar oportunidades para facilitar la integración de las economías más pequeñas en el proceso del ALCA, con el fin de concretar sus oportunidades y aumentar su nivel de desarrollo.</p> <p>e. Procurar que nuestras políticas ambientales y de liberalización comercial se apoyen mutuamente, tomando en cuenta los esfuerzos emprendidos por la OMC y otras organizaciones internacionales.</p> <p>f. Asegurar, de conformidad con nuestras respectivas leyes y reglamentos, la observancia y promoción de los derechos laborales renovando nuestro compromiso de respetar las normas fundamentales del trabajo internacionalmente reconocidas, y reconociendo que la Organización Internacional del Trabajo es la entidad competente para establecer y ocuparse de esas normas fundamentales del trabajo</p>	<p>[El propósito de este Acuerdo es el establecimiento de un área de libre comercio de conformidad con el Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 y su Entendimiento y el Artículo V del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS).]</p> <p><b>Objetivos:</b></p> <p>[a] la liberalización del comercio para generar crecimiento económico y prosperidad, contribuyendo a la expansión del comercio mundial;]</p> <p>[b] generar niveles crecientes de comercio de [mercancías][bienes] y servicios, y de inversión, mediante la liberalización de los mercados, a través de reglas [justas] claras, estables y previsibles; [justas, transparentes, previsibles, coherentes y que no tengan efecto contraproducente en el libre comercio]]</p> <p>[c] mejorar la competencia y las condiciones de acceso al mercado de los bienes y servicios entre las Partes, incluyendo el área de compras del sector público;]</p> <p>[d] eliminar obstáculos, restricciones y/o distorsiones innecesarias al libre comercio entre las Partes, [incluyendo, prácticas de comercio desleal, medidas para-arancelarias, restricciones injustificadas, subsidios y ayudas internas al comercio de bienes y servicios];]</p> <p>[e] eliminar las barreras al movimiento de capitales y personas de negocios entre las Partes;]</p> <p>[f] propiciar el desarrollo de una infraestructura hemisférica que facilite la circulación de bienes, servicios e inversiones; y]</p> <p>[g] establecer mecanismos que garanticen un mayor acceso a la tecnología, mediante la cooperación económica y la asistencia técnica.]</p>

Fuente: Basado en Documentos señalados <http://www.ftaa-alca.org>

## 6. Estructura y Organización de las negociaciones que dibujan la estructura del acuerdo del ALCA

Presentaremos algunos elementos generales de ese marco institucional, el cual es complementado con la formulación de una serie de tablas y gráficos que muestran el dibujo e interpretación que hemos hecho acerca de la construcción de la madeja institucional del ALCA.

Las negociaciones del ALCA se desarrollan de acuerdo con una estructura predeterminada por sus miembros, la cual tomó mayor "formalidad" a partir de la reunión de San José de Costa Rica en el año

1998. Esta estructura prevé la rotación de la Presidencia del proceso, de la sede de las negociaciones y de los Presidentes y Vicepresidentes de los Grupos de Negociación y de los otros comités y grupos.

Los Ministros Responsables del Área de Comercio tienen a su cargo la supervisión final de las negociaciones. Los Viceministros Responsables del Área de Comercio, en su conjunto conforman el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), el cual orienta el trabajo de los grupos de negociación (son nueve según las áreas temáticas del acuerdo) y de los otros comités y grupos (temporales o tran-

sitorios) y tiene poder de decisión sobre la estructura general del acuerdo y otros temas institucionales. El Comité se reúne tantas veces como es necesario y, como mínimo, dos veces al año en forma rotativa en diferentes países del hemisferio.

La Secretaría Administrativa del ALCA está localizada en la misma sede de las reuniones de los grupos de negociación. La Secretaría apoya las negociaciones desde el punto de vista logístico. La Secretaría es financiada por el Comité Tripartito y está bajo la supervisión del Comité de Negociaciones Comerciales.

**CUADRO N° III****(RE)ORGANIZACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA  
(DECLARACIÓN QUITO, REUNIÓN DE MINISTROS DE COMERCIO, 2002)**

<b>GRUPOS DE NEGOCIACIÓN DEL ALCA*</b>	<b>PRESIDENTE</b>	<b>VICEPRESIDENTE</b>
GRUPO DE NEGOCIACIÓN SOBRE ACCESO A MERCADOS (GNAM)	COLOMBIA	REP. DOMINICANA
GRUPO DE NEGOCIACIÓN SOBRE AGRICULTURA (GNAC)	URUGUAY	MEXICO
GRUPO DE NEGOCIACIÓN SOBRE COMPRAS DEL SECTOR PUBLICO	COSTA RICA	PARAGUAY
GRUPO DE NEGOCIACIÓN SOBRE INVERSIÓN	PANAMÁ	NICARAGUA
GRUPO DE NEGOCIACIÓN SOBRE POLÍTICA DE COMPETENCIA	PERÚ	CARICOM
GRUPO DE NEGOCIACIÓN SOBRE DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL	REP. DOMINICANA	VENEZUELA
GRUPO DE NEGOCIACIÓN SOBRE SERVICIOS	CARICOM	ECUADOR
GRUPO DE NEGOCIACIÓN SOBRE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS (GNSC)	CANADÁ	CHILE
GRUPO DE NEGOCIACIÓN SOBRE SUBSIDIOS, ANTIDUMPING Y DERECHOS COMPENSATORIOS (GNSADC)	ARGENTINA	CANADA
<b>OTRAS ENTIDADES DEL ALCA **</b>	<b>PRESIDENTE</b>	<b>VICEPRESIDENTE</b>
GRUPO CONSULTIVO SOBRE ECONOMÍAS MÁS PEQUEÑAS (GCEMP)	ECUADOR	CARICOM
COMITÉ DE REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL	BOLIVIA	PERU
COMITÉ TÉCNICO DE ASUNTOS INSTITUCIONALES (CTI)***	CHILE	MÉXICO
COMITÉ TRIPARTITO BID-OEA-CEPAL	Apoyo técnico-financiero permanente	
Comité Conjunto de Expertos Gubernamentales y Sector Privado sobre el Comercio Electrónico (ECOM)	Suspendido Temporalmente	

\* Denominaciones según los capítulos del Texto del Acuerdo del ALCA

\*\* Mecanismos Ad Hoc que se han constituido en el proceso de negociaciones y cuya existencia está condicionada

\*\*\* Papel fundamental y posiblemente se ajuste su inserción dentro del texto del acuerdo para la convergencia normativa.

**Fuente:** Basado en [http://www.ftaa-alca.org/ministerials/quito/minist\\_s.asp](http://www.ftaa-alca.org/ministerials/quito/minist_s.asp)



## CUADRO N° IV

## LA ESTRUCTURA QUE APOYA LAS NEGOCIACIONES DEL ALCA

OTRAS ENTIDADES DEL ALCA	Se encargan de temas relevantes para las negociaciones
GRUPO CONSULTIVO SOBRE ECONOMÍAS MÁS PEQUEÑAS (GCEMP)	Sigue la evolución de las negociaciones evaluando las inquietudes e intereses de las economías más pequeñas y formula recomendaciones al CNC. Este Grupo ha procurado identificar las necesidades de las economías más pequeñas para brindarles asistencia técnica en materia de comercio cuando participan de las negociaciones del ALCA y diseminar información sobre otras fuentes de asistencia técnica.
COMITÉ DE REPRESENTANTES GUBERNAMENTALES SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL	Con el objetivo de aumentar la transparencia del proceso de negociación y ampliar la comprensión y el apoyo del público en general, respecto al proceso. El Comité también fue creado para facilitar la participación de la comunidad empresarial y de grupos de trabajadores, protección del medio ambiente, académicos y otros grupos que desean presentar sus puntos de vista, de manera constructiva, sobre los temas objeto de negociación y otros temas comerciales.
COMITÉ TÉCNICO DE ASUNTOS INSTITUCIONALES (CTI)	Se encarga de darle "forma" a todos los elementos o disposiciones sobre los aspectos generales e institucionales de estructura general para el futuro Acuerdo del ALCA.
COMITÉ TRIPARTITO	Apoyo Técnico y Analítico: El Comité Tripartito, integrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), brinda apoyo técnico, analítico y financiero al proceso del ALCA, apoya la secretaría técnica de las negociaciones y mantiene la página oficial del ALCA. Las instituciones individualmente también brindan asistencia técnica en temas relacionados con el ALCA, especialmente a las economías más pequeñas.
Comité Conjunto de Expertos Gubernamentales y Sector Privado sobre el Comercio Electrónico (ECOM)	Tiene por estudiar como ampliar los beneficios del mercado de comercio electrónico en el hemisferio, y como manejar este tema en el marco de las negociaciones. Este comité está suspendido Temporalmente desde la reunión Ministerial de Quito, 2002.

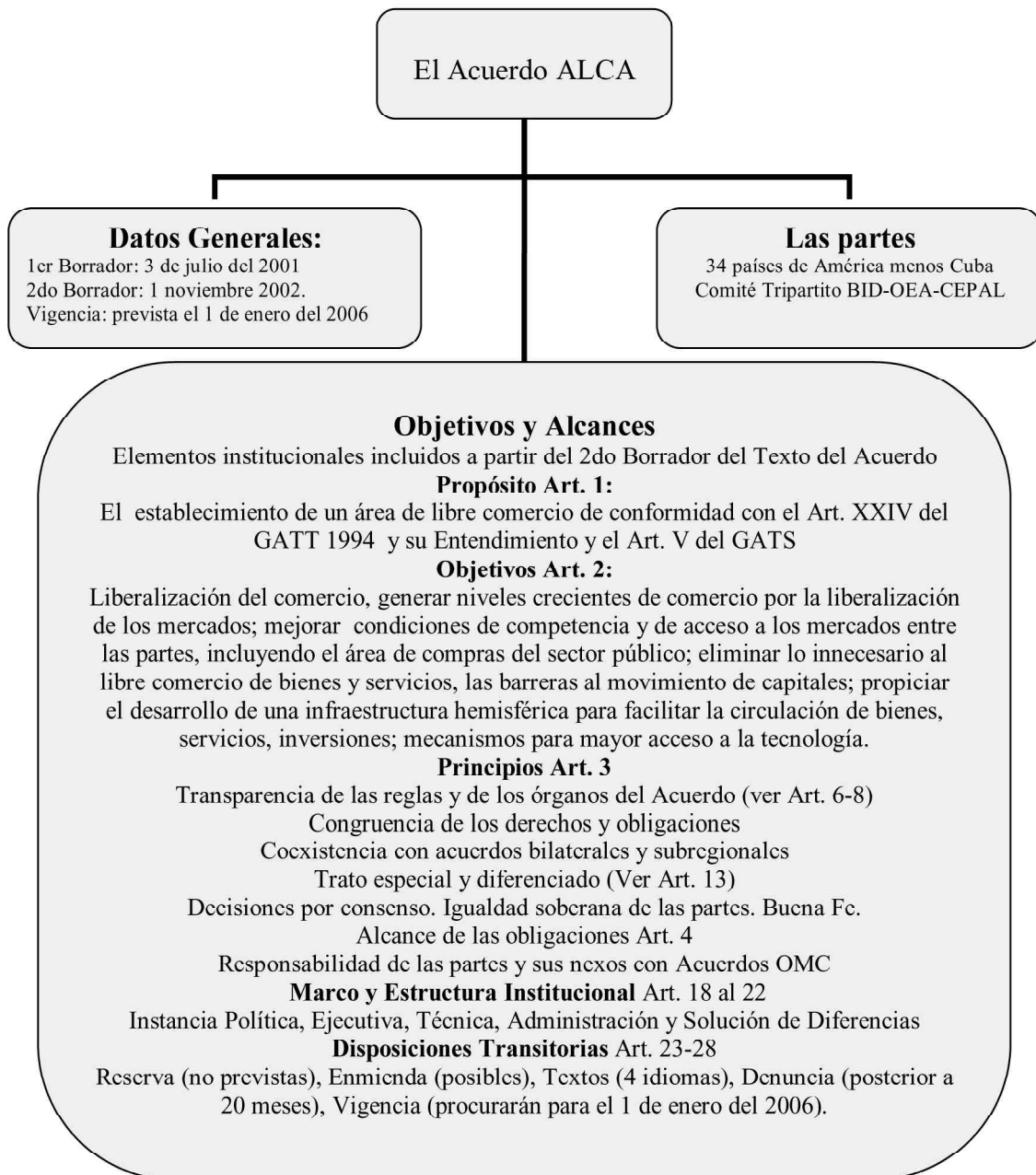
Fuente: Basado en <http://www.ftaa-alca.org/>

La estructura institucional dibujada en este trabajo, se presenta en los gráficos a continuación:

N°	Denominación
1	ALCA: un proyecto en construcción
2	La Estructura Institucional del ALCA
3	Estructura Institucional del ALCA: Esqueleto de la instancia técnica
4	Estructura Institucional del ALCA: complejidad de la instancia técnica
5	Ramificaciones de la Estructura Institucional del ALCA

GRÁFICO 1

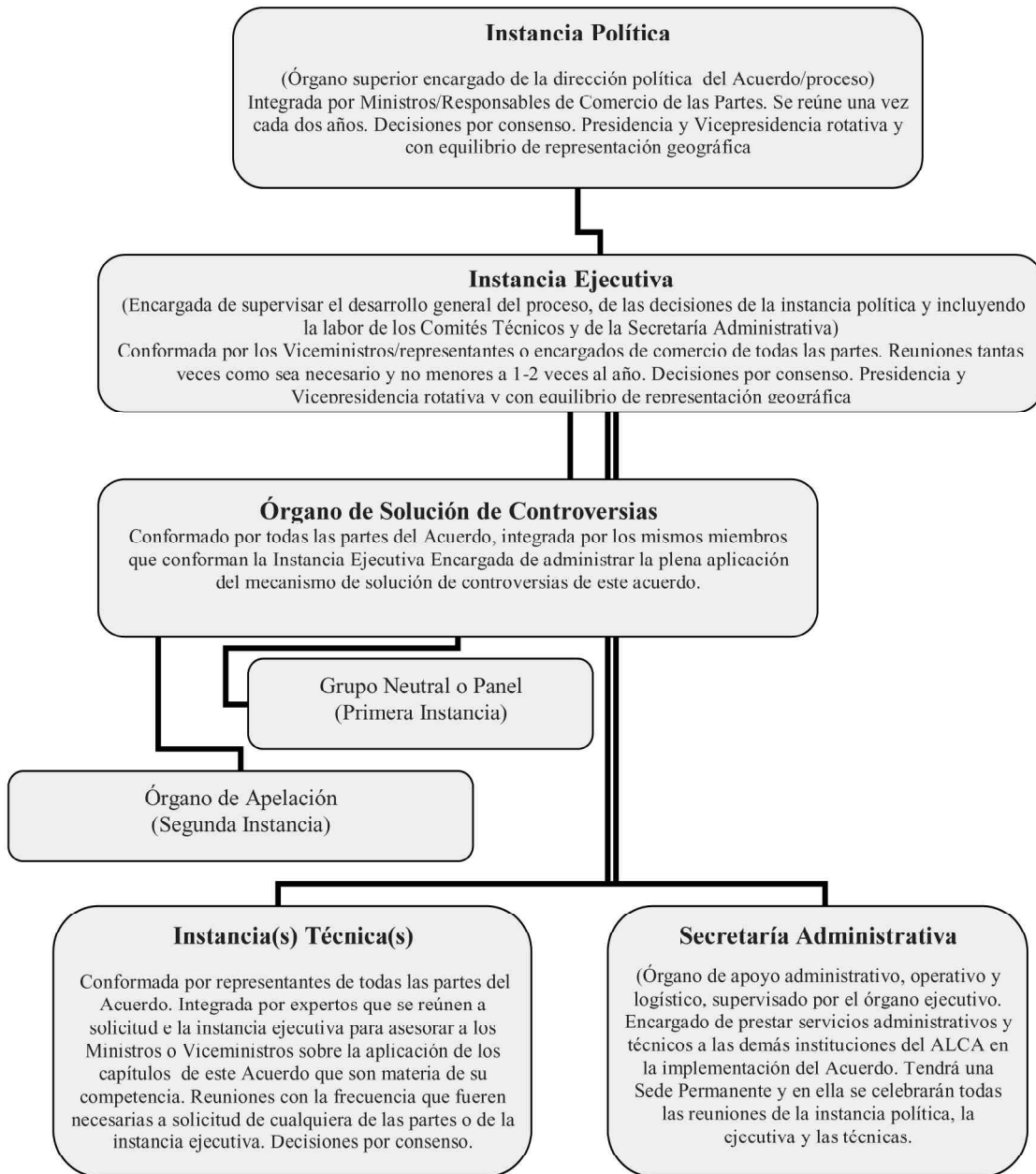
## ALCA: UN PROYECTO EN CONSTRUCCIÓN



**Fuente:** Elaboración propia con base en el texto del Segundo Borrador del Acuerdo del ALCA. FTAA.tcn/w/133/Rev.2 1 de noviembre 2002.

GRÁFICO 2

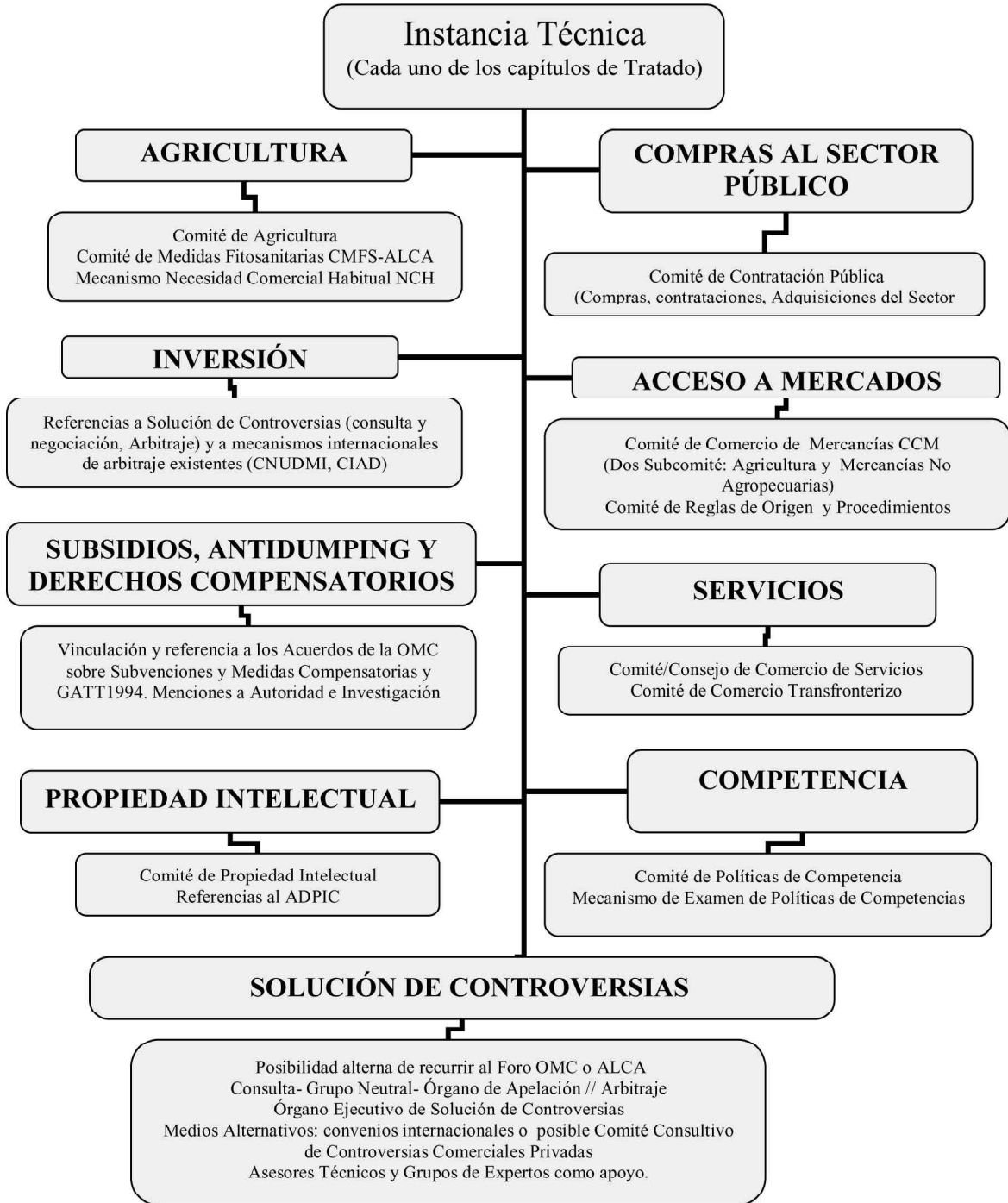
### LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL ALCA



**Fuente:** Elaboración propia con base en el texto del Segundo Borrador del Acuerdo del ALCA. FTAA.tcn/w/133/Rev.2 1 de noviembre 2002.

GRÁFICO 3

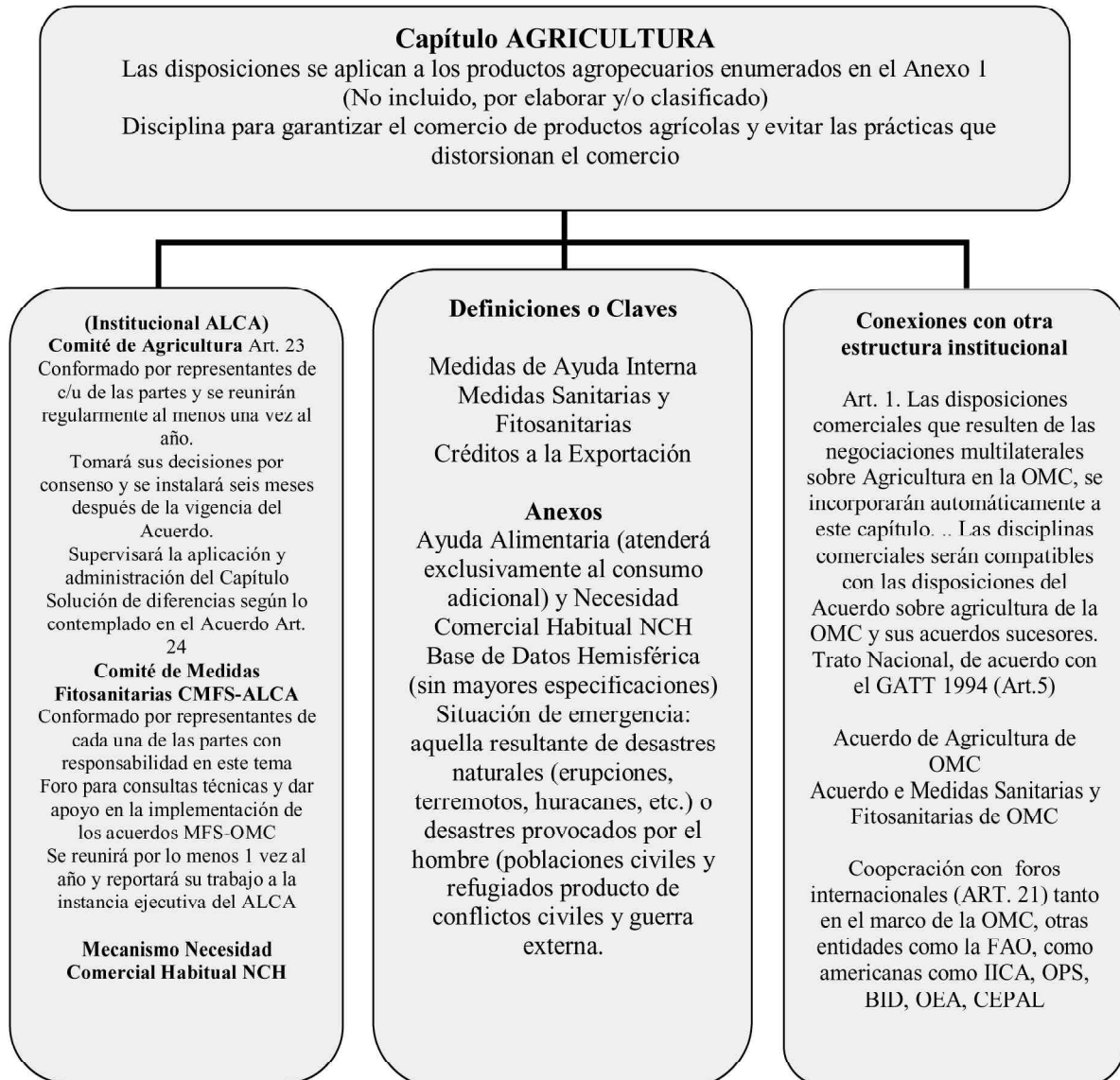
**ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL ALCA: COMPLEJIDAD DE LA INSTANCIA TÉCNICA**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el texto del Segundo Borrador del Acuerdo del ALCA. FTAA.tcn/w/133/Rev.2 1 de noviembre 2002.

GRÁFICO 4

**RAMIFICACIONES DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL:  
UNA PROPUESTA GRÁFICA PARA VISUALIZAR LA MADEJA INSTITUCIONAL POR CAPÍTULO  
(CAPÍTULO AGRICULTURA)**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el texto del Segundo Borrador del Acuerdo del ALCA.  
FTAA.tcn/w/133/Rev.2 1 de noviembre 2002.

## 7. Conclusión

La comprensión acerca de las negociaciones y de la construcción de la madeja institucional del ALCA es una tarea apenas iniciada. Tanto para los propios negociadores como para el aparato institucional del Estado que le corresponde participar en las reuniones y discusiones de cada uno de los aspectos vinculados al acuerdo internacional que le dará personalidad jurídica. Al mismo tiempo lo es para los investigadores, académicos e intelectuales que se aproximan a un proceso de múltiples aristas y lecturas como lo son los procesos internacionales y globales contemporáneos.

Efectivamente plantea un reto que escapa a la cómoda asignación binaria de bueno o malo, adhesión o distancia. Si bien la visión holística es una aspiración lógica, ante tal complejidad de procesos la tentación de caer el eclecticismo o el radicalismo están presentes. No podemos resolverlo todo y por ende consideramos que la posición que se asuma, en lo político o en lo epistemológico y metodológico, entre otras, conformará sólo una interpretación y una visión del tema.

La desclasificación de confidencialidad del texto del acuerdo en sus dos versiones, así como la documentación oficial publicada en portales electrónicos acerca del proceso de negociación y de las reuniones, permitió conformar un criterio de interpretación acerca de la estructura institucional que se teje en el contexto hemisférico. La inmersión en el texto del acuerdo permite inferir la complejidad de las negociaciones y el proceso de construcción de esa madeja institucional regional-global de nuevo tipo dentro del multilateralismo.

Consideramos que el texto del acuerdo, con todos los corchetes y modificaciones futuras que pueda tener, plantea una flexibilidad institucional y supranacionalidad de nuevo tipo ya que, a la par de crear una estructura sencilla co-

rrespondiente con las bases del neoliberalismo institucional, establece un blindaje de negociaciones futuras en las que puedan estar involucradas las partes en el acuerdo con otras negociaciones tanto en el marco hemisférico como mundial.

Una interpretación del acuerdo nos permite inferir que se incorpora un "sutil" y nuevo tipo de supranacionalidad. Esto se fundamenta en algunos elementos que será necesario estudiar: la consolidación del carácter multilateral universal de ciertos acuerdos de ámbito "técnico-económico", el establecer la hipótesis de una adecuación de las disposiciones normativas nacionales y locales de las partes con el texto del acuerdo del ALCA, así como el condicionamiento en la validez de algunos compromisos a futuros acuerdos en el marco de la OMC.

En relación a lo anterior la propuesta de Boaventura Santos acerca de la pluralidad jurídica adquiere relevancia, ya que no se trata solo de hacer una lectura jurídico-política tradicional en el tiempo y espacio del Estado sino que supone nuevos tiempos y espacios que escapen al contexto de ese Estado Moderno sobre el cual se sustentó el pensamiento y aproximación de estudio de muchas disciplinas.

### Notas

(1) Pueden verse los planteamientos y estudios entre otros en Jaime Granados: *El ALCA y la OMC: Especulaciones en torno a su interacción*. Argentina, INTAL, 1999; Francisco Rojas Aravena, Editor: *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*. Nueva Sociedad, Caracas. 2000

(2) El sistema de San Francisco se refiere a la creación de la Organización de las Naciones Unidas y al desarrollo de una compleja red institucional de organizaciones internacionales hoy conocida como Sistema de Naciones Unidas, donde el eje fundamental de la paz y seguridad internacional así como otros elementos de orden político y de cooperación internacional forman parte de la agenda de esta organización. Por su parte el sistema de Bretton Word se refiere a las instituciones creadas con la finalidad de dar unas reglas a las relaciones económicas internacionales después de la segunda posguerra; me refiero al Fondo Monetario Internacional, el hoy conocido Banco Mundial, y la evolución de un mecanismo de regulación del comercio internacional hoy representado por la Organización Mundial del Comercio

(3) Ver Mirna Yonis: *Fragegración de escenarios. Interlocutores y Agendas de América Latina y el Caribe*. . Pp. 345-378. En *Cien Años de Sociedad, los 98 del Gran Caribe*: Gaztambide, Antonio et al. Puerto Rico. Ediciones Callejón y Asociación Puertorriqueña de Historiadores. 2000.

(4) Ver Keohane, Robert O and Nye, Joseph S.: "Relaciones transgubernamentales y organizaciones internacionales". En *Cuadernos Semestrales* N° 10. México, D.F. Instituto de Estudios de Estados Unidos, del Centro de Investigación y Docencia Económica. 1981.

(5) Basado en la Documentación Oficial No clasificada publicada en el Portal electrónico de ALCA, particularmente las versiones del Segundo Borrador del Texto del Acuerdo ALCA. Noviembre 2002.

## Bibliografía

- GRANADOS, Jaime (1999), El ALCA y la OMC. Especulaciones en torno a su interacción. Documento de Trabajo 4. ITD, Argentina, INTAL, 1999, en línea, [www.iadb.org/intal/pub](http://www.iadb.org/intal/pub)
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1999), La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación. Bogotá ILSA y Universidad Nacional de Colombia, 1998.
- YONIS LOMBANO, Mirna (1995), "El orden mundial emergente y las Organizaciones Internacionales", en Cuadernos de Postgrado N° 8 Cambios empíricos y conceptuales para el estudio de las relaciones internacionales, Caracas, CEAP-FACES, UCV.
- YONIS, Mirna (2000) "Fragmegración de escenarios. Interlocutores y agendas de América Latina y el Caribe", en Gaztambide, Antonio et al., Cien Años de Sociedad, los 98 del Gran Caribe, Puerto Rico. Ediciones Callejón y Asociación Puertorriqueña de Historiadores, pp. 345-378.

### Recursos Electrónicos revisados y consultados

- ALCA: Borrador de Texto sobre Temas Generales e Institucionales. FTAA.TNC/W/133/Rev.2. Documentos de Trabajo de Confidencialidad Anulada. [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org) Versión Word. 1 de noviembre de 2002.
- ALCA: Declaración Ministerial de Quito. Séptima Reunión de Ministros de Comercio del Hemisferio Quito, Ecuador. 1 de noviembre de 2002. ([http://www.ftaa-alca.org/ministerials/quito/minist\\_s.asp](http://www.ftaa-alca.org/ministerials/quito/minist_s.asp))
- ALCA: Estructura General del Acuerdo ALCA. Aspectos Generales e Institucionales. FTAA.tncmin/2001/02. Comité Técnico de Asuntos Institucionales Documento de Traba-

jo de Confidencialidad Anulada. [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org) Versión Word. 4 de febrero de 2002.

ALCA: Métodos y modalidades de negociación. FTAA.TNC/20/Rev.1. Documento de Confidencialidad Anulada. [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org) Versión Word. 18 de octubre de 2002.

ALCA: Pautas o lineamientos para el tratamiento de las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías. Comité de Negociaciones Comerciales. FTAA.TNC/18. Documento de Trabajo de Confidencialidad Anulada. [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org) Versión Word. 1 de noviembre de 2002.

ALCA: Segundo Borrador del Acuerdo ALCA. FTAA.TNC/W/133/Rev.2. Documentos de Trabajo de Confidencialidad Anulada. [www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org) Versión Word. 1 de noviembre de 2002.

Basado en el Trabajo Final presentado al Seminario "Las dimensiones políticas y culturales del ALCA" del Doctorado en Ciencias Sociales coordinado por el profesor Edgardo Lander. Caracas, mayo 2003

## Mirna J. Yonis Lombano

Internacionalista, Magister en Derecho Internacional Económico y de la Integración, Cursante del Doctorado en Ciencias Sociales de la UCV. Profesora del Área de Postgrado de Relaciones Internacionales y Globales de la Universidad Central de Venezuela. Profesora Invitada del Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual del Ministerio de Relaciones Exteriores. Fue Presidenta del Colegio de Internacionalistas de Venezuela (CODEIV) y de la Asociación Venezolana de Estudios del Caribe (AVECA), y es miembro del Grupo de Trabajo INTERCIVIL del Proyecto ATLANTEA de la Universidad de Puerto Rico. Coordinadora del Proyecto de Investigación de Grupo "Estrategias de la Cooperación en la política exterior de Venezuela hacia el Caribe: dimensión cultural y educativa: 1958-1998". Coordinadora Académica. Comisión de Postgrado. FACES-UCV.

Email:  
[myonis@cantv.net](mailto:myonis@cantv.net)

Fecha de recepción:  
Mayo 2003

Fecha de aprobación definitiva:  
Julio 2003