

Los TLC de Estados Unidos con países latinoamericanos: un modelo de integración económica “superficial” para el continente americano**

Free Trade Agreements between the U.S. and the Latin American countries: a model of “shallow” economic integration for the Americas

SUMARIO

Introducción. I. Análisis del modelo TLC propuesto por Estados Unidos para el continente americano: ¿liberalización o integración económica? A. Una aproximación histórica al modelo TLC. B. El modelo TLC como instrumento geoestratégico. C. Reflexiones críticas sobre la importancia del modelo TLC en la regulación del comercio en el continente. II. Cuatro ejemplos del modelo TLC: objetivos de Estados Unidos y de los países del continente americano. A. El acuerdo de libre comercio de Estados Unidos con Canadá (ALCCEU). B. El modelo TLC como instrumento geoestratégico. C. El TLC de Estados Unidos con Chile. D. El TLC andino: los tratados de Estados Unidos con Colombia y Perú. Conclusiones.

RESUMEN

El modelo TLC de Estados Unidos se convierte en un instrumento de integración “ideal” para mejorar sus intereses geopolíticos y geoeconómicos en el continente americano, pues facilita la construcción de peldaños o pequeños bloques que mejorarán su peso en la escena internacional y en algunos sectores del comercio internacional. En tal contexto, el objetivo de este trabajo es analizar el modelo “hecho a la medida” por Estados Unidos para regular y profundizar la liberalización comercial, sin considerar de ninguna manera un mayor grado de integración, con los países latinoamericanos.

* Docente-investigador y máster en derecho de la Universidad Externado de Colombia, especialista en comercio exterior e investigador invitado de la Universidad Nacional Autónoma de México; doctor en Derecho Internacional Económico de la Universidad de Barcelona. Contacto: julian_tole@yahoo.es

** Fecha de recepción: 1.º de octubre de 2012. Fecha de aceptación: 29 de abril de 2013.

PALABRAS CLAVE

TLC, liberalización comercial, procesos de integración comercial.

ABSTRACT

The U.S. FTA model become an instrument of integration “ideal” to enhance its geopolitical and geo-economic interests in the Americas, since it facilitates the construction of small blocks that will improve the U.S. weight on the international scene and in some sectors international trade. In this context, the aim of this paper is to analyze this model “made to order” by the U.S. to regulate and deepen trade liberalization, without considering in any way a greater degree of integration with Latin American countries.

KEYWORDS

FTA, trade liberalization, regional integration processes.

INTRODUCCIÓN

El reforzamiento y la consolidación del sistema multilateral del comercio se produce prácticamente al mismo tiempo que el inicio del nuevo modelo de integración económica propuesto por Estados Unidos para el continente americano, cuando la llamada Ronda Uruguay todavía no finalizaba. Esta coincidencia temporal, sin duda, repercute en la *arquitectura* de los sucesivos procesos de integración, en particular en la proliferación de Tratados de Libre Comercio (en adelante TLC), cuya licitud está condicionada por un requisito de carácter procesal (notificación previa al Comité de Acuerdos Comerciales Regionales) y unos criterios materiales¹ establecidos en el artículo XXIV del GATT de 1947.

El surgimiento del nuevo modelo de integración en el continente es posible, entre otras cosas, por el interés de Estados Unidos de reflejar en el ámbito regional la misma filosofía comercial vigente en el plano multilateral. En esa medida, no es casualidad que la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos (ALCCEU) de 1989 abarcara prácticamente los mismos temas que la Ronda de Uruguay, inclusive los denominados “temas nuevos” (compras gubernamentales, medio ambiente y comercio, inversiones, entre otros)² que no han podido avanzar en las negociaciones de la Ronda de

1 En términos generales, según lo establecido por el artículo XXIV de 1947, los países partes de una zona de libre comercio han de cumplir esencialmente tres criterios materiales: a) deben incluir una parte “*sustancial*” del comercio entre los Estados partes, b) no debe suponer un aumento ni el establecimiento de nuevas barreras comerciales frente a los Estados no miembros y c) debe lograr el libre comercio entre los Estados participantes en un plazo determinado.

2 Estos temas del comercio internacional son calificados como “*nuevos*” porque no

Doha y por las propias dificultades en las integraciones regionales Latinoamericanas de tipo tradicional (Mercosur, Comunidad Andina, Comunidad Centroamericana, y no digamos ya, ALADI).

Tras el ALCCEU de 1989, el apoyo del modelo TLC se tornó más evidente por parte del gobierno estadounidense, especialmente, con el respaldo concedido al TLC de América del Norte (TLCAN) de 1994, que constituye un verdadero parteaguas político e institucional para el continente americano; en efecto, como lo expresa SBERRO, los TLC estadounidenses representan en cierta manera una alternativa al modelo europeo de integración política, económica e institucional que hasta aquel momento disfrutaba de una “hegemonía teórica”³. Así pues, el TLCAN fue el inicio formal del modelo *alternativo* de integración, que no se erige sobre una estructura institucional supranacional fuerte, ni defiende objetivos políticos visiblemente asentados, sino que es un proceso que formaliza –mediante normas internacionales– las relaciones económicas *de facto* entre los tres Estados parte. El modelo estadounidense trazó unos objetivos claros para la futura integración (superficial, o *shallow integration*) con el continente: regular y profundizar en la liberalización comercial, y los denominados “temas nuevos”, sin considerar de ninguna manera una unión aduanera que exigiría abandonar una política comercial independiente.

De esta forma, el TLC se convirtió para Estados Unidos en el modelo “*ideal*” de integración que se reproduce por todo el hemisferio: en un primer momento en Canadá (1989), luego en México (1994), posteriormente en Chile (2003) y en los países centroamericanos (2004), y en los últimos años, en los países andinos (Perú, 2009, y Colombia, 2012), además de en el aún no vigente con Panamá. Es en este contexto general que en las próximas líneas esperamos aclarar por qué Estados Unidos propone el que hemos denominado “*modelo TLC*” para el continente americano. Con el objetivo de lograr nuestro propósito dividimos en dos partes este artículo. En la primera parte, se analiza el modelo TLC propuesto por Estados Unidos, en particular, por qué se elige y cuáles son sus principales características, además de plantear algunas reflexiones críticas. En la segunda parte, se estudia cada uno de los

existe una normativa multilateral que los regule, de ahí que generalmente se creen grupos de trabajo dentro de la OMC para avanzar en las negociaciones. Algunos ejemplos de tales temas son: i) comercio y medio ambiente; ii) comercio e inversiones; iii) comercio y política de competencia; iv) facilitación de comercio; v) transparencia de las compras gubernamentales; vi) comercio electrónico; vii) comercio y normas laborales. Cfr. SILVA, V., “El camino hacia las nuevas negociaciones comerciales en la OMC (post Doha)”, en *Serie Comercio Internacional* n.º 23, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, diciembre de 2001, p. 43.

3 SBERRO, S., “TLCAN, una convergencia inesperada con la UE?”, en Institut für Iberoamerika Kunde, *Mercosur y NAFTA: Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos de segunda generación*, Hamburgo, 2002, p. 3.

objetivos del proceso de negociación de los TLC de Estados Unidos con países latinoamericanos, cuyos tratados se encuentran vigentes.

I. ANÁLISIS DEL MODELO TLC PROPUESTO POR ESTADOS UNIDOS PARA EL CONTINENTE AMERICANO: ¿LIBERALIZACIÓN O INTEGRACIÓN ECONÓMICA?

Los procesos de integración regional y los acuerdos comerciales no son una novedad para el continente americano; desde la posguerra, y en especial durante los primeros años sesenta, se formaron dos bloques latinoamericanos: el Mercado Común Centroamericano y el Pacto Andino (hoy Comunidad Andina de Naciones). Estos bloques se fundaron en las premisas teóricas del esquema de desarrollo de la denominada “industrialización sustitutiva de importaciones” (ISI)⁴, que establecían el libre comercio entre los Estados miembros y, al mismo tiempo, el proteccionismo hacia el exterior⁵, esto es, el llamado “*regionalismo cerrado*”.

El esquema autosuficiente (ISI) entró en crisis durante los años setenta⁶, y abrió el camino a un proceso de liberalización económica⁷. Este nuevo proceso logró importantes transformaciones en las políticas y estrategias de desarrollo económico en el hemisferio trazadas por el Consenso de Washington⁸ en la segunda mitad de los años ochenta; así por ejemplo, se implementó la venta de empresas públicas, la desregularización y la apertura del comercio, el tratamiento nacional para la inversión extranjera, entre otras medidas⁹. Entre las estrategias

4 Este modelo económico era impulsado por el Estado debido a la desconfianza de los mercados privados y a la preocupación por la dependencia de empresas extranjeras, de ahí que su objetivo principal consistía en industrializar los mercados internos mediante la sustitución de importaciones, con apoyo en los elevados niveles de protección nacional (aranceles), la planificación estatal y la intervención directa del sector público en los mercados. En tal escenario, la integración regional operaba como un instrumento que “*desvía*” las importaciones de terceros países hacia la producción intrarregional.

5 Ahora bien, el objetivo principal de la integración regional fue superar las limitaciones del modelo ISI creando un mercado regional, mediante la eliminación de barreras interna del comercio, el aumento de los niveles de protección externa y la ampliación de la planificación industrial a escala regional. Cfr. DEVLIN, R. y ESTEVADEORDAL, A., “¿Qué hay de nuevo en el nuevo regionalismo de las Américas?”, en *Banco Interamericano de Desarrollo*, Documentos de Trabajo n.º 7, Buenos Aires, 2001.

6 ORREGO VICUÑA, F., “Los presupuestos jurídicos de un proceso de integración económica efectivo”, en *Derecho de la Integración* n.º 24, INTAL, Buenos Aires, 1977.

7 La profunda recesión que sufrió Latinoamérica en los primeros años de la década de los ochenta, debido a la crisis de endeudamiento y los consiguientes problemas en la balanza de pago, generó una contracción de las importaciones interregionales, la cual se materializó en una crisis abierta en los ya debilitados procesos de integración regional de la primera generación.

8 WILLIAMSON, J. (ed.), *Latin American adjustment. How much has happened?*, Institute for International Economics, Washington D.C., 1990.

9 WERNER, B. y BIRCH, M., “Privatization and the changing role of the station in Latin America”, en *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 25, n.º 1,

más importantes de desarrollo económico en el esquema de liberalización económica impulsado por el Consenso de Washington encontramos el denominado “*regionalismo abierto*”¹⁰, que contiene una serie de instrumentos económicos que procuran, antes que nada, armonizar el interés de los países miembros del bloque regional al otorgar un trato preferencial mutuo, con el imperativo de perseverar e incrementar los vínculos comerciales con el resto del mundo¹¹.

El *regionalismo abierto* como esquema de liberalización económica permitió, entre otras cosas, la creación de los bloques regionales emergentes, también llamados *de segunda generación*. No hay duda de que el bloque regional emergente más sobresaliente, por el grado de profundización en la integración, es el Mercosur. Este bloque contiene algunos de los elementos claves de la experiencia europea, en concreto, el esquema *político-institucional supranacional* que había sido el modelo a seguir en el continente americano durante la primera generación de procesos regionales de integración económica¹²: del Mercado Común Centroamericano (1961), de la Comunidad Andina de Naciones (1969) y de la Comunidad del Caribe (1973)¹³.

1992, pp. 1-25. Asimismo, véase LÓPEZ AYLLÓN, S., “El impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en los sistemas jurídicos del continente americano”, en *Revista Latinoamericana de Derecho*, año II, n.º 3, enero-junio de 2005, México, pp. 222-223.

10 El concepto de *regionalismo*, que consideramos más ajustado, es la serie de acciones o medidas emprendidas por los Estados para alcanzar, esencialmente, una mayor competitividad en el mercado internacional. Cfr. BULTER-THOMAS, B., “The Central American common market: from closed to open regionalism”, en *World Development*, vol. 26, n.º 2, 1998. El regionalismo abierto surge en oposición al esquema regional cerrado que prevalecía en América Latina desde 1960. Cfr. DE LA REZA, G., “El regionalismo abierto en el hemisferio occidental”, en *Análisis Económico*, 1º semestre, año XVIII, n.º 37, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2003, p. 300.

11 KUWAYAMA, M., *Nuevas políticas comerciales en América Latina y Asia. Algunos casos nacionales*, Santiago de Chile, 1999. Adicionalmente, el *nuevo regionalismo* es un mecanismo de apoyo en la liberalización económica de cada uno de los Estados miembros del bloque. En términos de la CEPAL, el *regionalismo abierto* crea un conjunto de políticas que armonizan “la interdependencia nacida de los acuerdos de carácter preferencial y aquella impulsada por las señales del mercado, resultantes de la liberalización comercial en general”: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad”, (LC/G.1801 SES.25/4) Santiago de Chile, enero de 1994, pp. 12 y 78.

12 La integración económica tiene diversas fases, determinadas desde el punto de vista teórico, que van desde la zona de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común, la unión monetaria y la unión económica hasta la unión política. Estas etapas en la práctica no se presentan de manera progresiva, en muchos casos se confunden o se traslapan a causa de su misma naturaleza dinámica o por las decisiones políticas y económicas. Así por ejemplo, el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALCCEU), para algunos autores (R.G. LISEY, R. YORK, D.M. MCRAE, etc.) constituye una *zona de libre comercio*, porque así lo señala el artículo 101 del Acuerdo, para otros (P-P. PROULX) es una *unión aduanera*, por el carácter integrado de las economías canado-estadounidense y por la naturaleza misma de los flujos de comercio (que comprenden los servicios). Cfr. GUDIÑO, P., *Norteamérica y su proceso de integración*, Editorial Fundación, Heredia, Costa Rica, 1994, p. 26.

13 Si bien estos acuerdos regionales tuvieron algún éxito, su duración fue breve, pues en la segunda mitad de los años setenta todos presentaron dificultades.

Junto al Mercosur, en los primeros años noventa apareció un modelo alternativo de regionalismo, el TLC de América del Norte, entre Canadá, Estados Unidos y México (TLCAN), de 1994, que creó el bloque económico más importante del hemisferio y, al mismo tiempo, disminuyó la influencia del modelo europeo en los procesos de integración del continente americano. De hecho, el TLCAN prescindió de la política de *convergencia económica* trazada por el esquema de integración europeo, es decir, no elige el país que participa en el bloque basado en un comercio recíproco superior al 25%, también llamado “socio natural”¹⁴. Obviamente, Estados Unidos difícilmente puede encontrar una *societad natural* o una relativa paridad en el tamaño de las economías en el continente americano (el único socio natural es Canadá).

Con todo, el modelo TLC no es un mecanismo novedoso desde el punto de vista comercial, ni constituye un gran aporte en el ámbito de los procesos de integración; de hecho, desde el GATT de 1947 representa la forma más sencilla de crear una alianza comercial. Entonces, ¿por qué Estados Unidos elige este modelo? Para tratar de dar una respuesta más o menos ajustada a este interrogante utilizaremos algunos argumentos geopolíticos¹⁵ y geoeconómicos¹⁶ que se infieren del modelo TLC estadounidense, esto es, desde un enfoque donde el comercio internacional se impulsa y determina por las líneas trazadas desde los Estados o bloques económicos de mayor importancia y desarrollo, que en última instancia conserva un carácter político. Este enfoque es relevante en la determinación de la política comercial externa de los Estados, que en la actualidad tiene fines más complejos que los asignados por la teoría clásica, pues se encuentra subordinada a las necesidades de los grupos de presión o *lobbies* (político-empresariales) nacionales y/o extranjeros, a las normas o políticas internacionales creadas por las organizaciones económicas internacionales, etc.

14 Este argumento ha sido sostenido por la escuela neo-funcionalista. Cfr. HAAS, E.B. Y SCHMITTER, P.C., “Economic and differential patterns of political integration: protections about unity Latin America”, en *International Organization*, n.º 18, 1964.

15 En términos generales, “la geopolítica es la reflexión sobre cuestiones políticas desde el punto de vista geográfico y siempre es necesario tomar en consideración el mundo como un todo, es decir, pensar en dimensiones mundiales”: KOST, K., “The conception of politics in political geography and geopolitics in Germany until 1945”, en *Political Geography*, Quarterly 8, pp. 369-385. Los temas clave que analizaría la geopolítica son las rivalidades políticas internacionales y la distribución geográfica del poder entre los Estados del mundo. Cfr. TAYLOR, P.J., *Geografía política. Economía-mundo, Estado-nación y localidad*, Trama Editorial, Madrid, 1994.

16 De acuerdo con el enfoque geoeconómico, “las grandes potencias de alcance regional serán más proclives a cooperar en términos de ganancias relativas y no absolutas (*relative* versus *absolute gains*), lo que significa políticas económicas exteriores más competitivas. Básicamente, se produciría una regionalización de la economía mundial en torno a la tríada donde se concentran la mayor parte de los flujos de comercio y de capital del PIB mundial”. Cfr. PALACIO DE OTEYZA, V., “La imagen imperial del nuevo orden internacional: ¿es esto realismo político?”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 64, Fundació CIDOB, diciembre de 2003-enero de 2004, pp. 7-28.

Es en tal contexto donde el gobierno estadounidense diseña un modelo de integración, o más concretamente un *modelo de regulación del comercio* para el continente americano que le permita mantener su predominio económico y satisfacer la necesidad de su mercado de hacer frente a una posible situación de vulnerabilidad comercial, que lo dejaría en desventaja frente a los demás competidores internacionales. Como se analizará en el siguiente apartado, el cambio de Estados Unidos de la promoción del multilateralismo al bilateralismo responde a una estrategia para mejorar sus intereses *geopolíticos* y *geoeconómicos*, circunstancia que resulta más conveniente para el intercambio comercial con los países más cercanos geográficamente, o con las naciones cuyos productos sean más estratégicos, o cuyo mercado sea más amplio, o simplemente con países cuyos gobiernos sean aliados políticos.

A. Una aproximación histórica al modelo TLC

Durante un prolongado período de dominio económico (tanto del comercio como de la inversión extranjera) de Estados Unidos en el continente, la integración regional no era un objetivo en su agenda comercial, toda vez que no necesitaba negociar y suscribir tratados bilaterales o regionales para dominar los mercados, y mucho menos cuando las exportaciones de los países latinoamericanos no estaban excluidas del mercado estadounidense, gracias al Sistema General de Preferencias Arancelarias. Resulta significativo, por tanto, que los gobiernos estadounidenses desde finales de los años ochenta y durante la primera parte de los noventa hayan impulsado un proceso de integración, o de regulación del comercio, en el hemisferio cuando sus empresas estaban posicionadas en los mercados del continente y no necesitaban un gran esfuerzo para conservar el dominio económico¹⁷.

¿Por qué se impulsó el modelo TLC en este momento? Sin duda la elección de una nueva estrategia para la regulación de los intercambios comerciales entre Estados Unidos y los países latinoamericanos no fue producto de un evento o de un momento determinado, sino de la interacción de un conjunto de circunstancias políticas y económicas. Es más, la proliferación de TLC estadounidenses se puede advertir tras el cambio global que siguió al influjo de la ideología neoliberal; a la caída del régimen de la Unión Soviética junto con su área de influencia; a la liberalización de las economías de los países asiáticos en desarrollo, de los países socialistas en período de transición y de los países latinoamericanos; al impulso de la libre circulación de bienes, servicios y capitales, junto a la creación de las “empresas globales” como entidades sin fronteras (deslocalizadas) que desbordan el marco tradicional

17 Estados Unidos tenía un flujo comercial consolidado en los países de América Latina, quienes llevaban un largo período bajo el modelo de sustitución de importaciones del nacionalismo económico, con altos niveles de protección.

de las economías nacionales, entre otros fenómenos que redefinen en varios sentidos el trato comercial del gobierno de Estados Unidos al continente americano¹⁸.

En este panorama surgió el primer antecedente del modelo TLC estadounidense, el Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos con Canadá (ALCCEU) de 1989, que coincide con el inicio del proceso de negociación de la Ronda de Uruguay. Este reajuste de política comercial del gobierno estadounidense frente al multilateralismo no es accidental, pues surgió cuando empezaba a disminuir el peso de este país en la economía internacional ante el resurgimiento de las economías europeas y asiáticas, a la vez que se incrementaba la participación de las llamadas economías emergentes, y cuando proliferaban las iniciativas para el fortalecimiento de sub-bloques regionales en América Latina (entre ellas el Mercosur, la CAN, el SICA). Así pues, la política comercial externa estadounidense necesitó de una serie de ajustes para reorientar su lugar en el continente americano, ya que es justo este mercado el “*área de influencia natural*” en los planteamientos geopolíticos y geoeconómicos de Estados Unidos.

Tras el acuerdo con su socio natural tradicional (Canadá), y casi de forma simultánea, el gobierno estadounidense inició las negociaciones del bloque comercial de América del Norte (TLCAN) y presentó, en 1990, la propuesta de crear una zona de libre comercio hemisférica, la “Iniciativa para las Américas”, que dio origen al proceso de creación del ALCA, cuyos propósitos desbordan ampliamente el mero flujo comercial entre los países del continente. Esta iniciativa, presentada por Bush padre el 27 de junio de 1990, se orientó a cumplir dos objetivos fundamentales: primero, reforzar los *programas de ajuste estructural* (PAE) en América Latina, para hacer socios aún más compatibles con sus intereses (fomentando ya no el desarrollo sino un crecimiento económico sostenido que aliviaría los problemas de migración

18 Estos fenómenos internacionales provocan entre otras cosas la intensificación de la competencia económica-financiera entre las principales economías (Estados Unidos, bloque europeo y asiático), que ubican al hemisferio en un lugar diferente a los ojos de Estados Unidos y provocan el aumento de las presiones geoeconómicas de ese país. Entre los instrumentos de presión más significativos se encuentran los *programas de ajuste estructural* (PAE), que crean un conjunto de medidas económicas para América Latina (monitoreadas directamente por miembros del Fondo Monetario Internacional) y con las cuales se aseguraba el crecimiento económico de estos países deudores (y que sus deudas pudieran ser pagadas con mayor rapidez). Los países latinoamericanos contrataron enormes créditos durante los últimos años de la década de los setenta, dado el exceso de capitales en el circuito internacional, con tasas de interés relativamente bajas y variables. En 1981, el presidente Reagan aumentó el gasto público mediante préstamos del mercado financiero (y no con un aumento de impuestos o creación monetaria, porque se dispararía la inflación estadounidense), lo cual provocó el aumento de las tasas de interés a nivel mundial y a su vez repercutió en el monto del servicio de la deuda de los países de América Latina. Cfr. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, S., *Organización Económica Internacional: Relaciones y organizamos fundamentales*, Pirámide, Madrid, 2002, pp. 83-98.

y narcotráfico)¹⁹; segundo, asegurar a largo plazo mercados donde colocar productos e inversiones, para de esta manera enfrentar mejor la competencia intercapitalista y recuperar parte de su hegemonía perdida. Tanto el TLCAN como el proyecto del ALCA instauraron estrategias del gobierno de Estados Unidos para asegurar intereses comerciales que ya presentaban algunas dificultades en la Ronda de Uruguay, al no contar con el suficiente consenso a nivel multilateral para ampliar el programa del GATT e incluir el comercio de servicios, las adquisiciones gubernamentales, la inversión y en general los llamados “nuevos temas”.

Hasta 1994, cuando se firmaron los Acuerdos de la Ronda de Uruguay y el TLCAN, no era muy clara la elección del modelo TLC, pues Estados Unidos formuló una política comercial diseñada entre el ámbito plurilateral (ALCA)²⁰ y multilateral (OMC). No obstante, en los primeros años del nuevo milenio se presentaron dos situaciones en el ámbito del comercio internacional, que precipitaron el alejamiento de la posición multilateral estadounidense. En primer lugar, un cierto letargo en las negociaciones multilaterales, es decir, los escasos progresos en los objetivos estadounidenses presentados en la Ronda de Doha (2001) y en la Ronda de Cancún (2003)²¹; segundo, la suspensión del proceso ALCA a fines de 2003. Quizá esta última situación sea la más importante para el impulso del modelo TLC, ya que el gobierno estadounidense hizo todos los esfuerzos por revivir el proyecto del ALCA durante la octava

19 Desde la Iniciativa para las Américas presentada por Bush en 1990 y hasta el gobierno de George Bush hijo, iniciado en 2001, se han destinado créditos para financiar la deuda externa de Bolivia, Perú y Colombia, lugares donde el cultivo de estupefacientes se hacía presente con mayor fuerza. El ejemplo más significativo es el llamado Plan Colombia.

20 La puesta en marcha del ALCA se acelera a partir de 1998, durante el gobierno de Bush, debido a tres necesidades coyunturales de Estados Unidos: atenuar los efectos de la inminente recesión económica estadounidense, detener el avance del bloque económico europeo en el continente americano y reforzar las alianzas militares frente al deterioro de muchos regímenes políticos latinoamericanos. Cfr. KEMELMAJER DE CALUCCI, A., “El ALCA, ¿integración o incorporación?”, en *Revista Latinoamericana de Derecho*, año II, n.º 3, enero-junio de 2005, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 177-219. En el mismo sentido, véase ESTAY REYNO, J., “El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la integración latinoamericana y los retos para una inserción internacional alternativa”, en *Aportes*, vol. VI, n.º 017, mayo-agosto de 2001, Universidad Autónoma de Puebla, México, pp. 75-88.

21 Tras las dificultades de la Ronda Ministerial de la OMC en Cancún, el gobierno Bush anunció su intención de iniciar negociaciones con países como Panamá, Colombia, Ecuador y Perú, con el objetivo de presionar a los países latinoamericanos más fuertes (Brasil, Argentina y Venezuela). Además, es necesario señalar que el desplome de las negociaciones en Cancún de la OMC tuvo varios efectos en América Latina. En primer lugar, las discusiones gubernamentales en Cancún facilitaron un *re-alineamiento* de casi todos los países latinoamericanos frente al eje de Estados Unidos/Unión Europea, en especial en el tema del comercio agropecuario. Ciertamente, el surgimiento del “Grupo de los 20”, liderado por Brasil, India y China, tuvo como consecuencia la cohesión de los Estados de América del Sur, varios países centroamericanos y otros tantos de África y Asia. En segundo lugar, se logró detener la expansión de los temas *no-comerciales*, como el manejo de los flujos de inversión, las compras gubernamentales o las políticas domésticas de competencia.

Reunión Ministerial de 2003 (celebrada en Miami dos meses después de la Ronda de Cancún), en la cual buscó consensos y logró acordar un “*mínimo común*” o “ALCA *Light*”²², que comprende aquellos temas en que los 34 países participantes del proyecto están dispuestos a negociar y a concluir en los tiempos originalmente planteados²³. En este nuevo enfoque del proyecto ALCA, “los Ministros reconocen que se necesita *flexibilidad* para tomar en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios”²⁴.

A pesar de esta nueva versión mínima y flexible del ALCA, Estados Unidos no consiguió consolidar la estrategia de una mayor liberalización del comercio por medio de un gran acuerdo con el continente. Un hecho que evidencia el traspíe del proyecto del ALCA ocurrió en la misma octava Reunión Ministerial de Miami, donde el gobierno estadounidense anunció formalmente el inicio de negociaciones del TLC Andino (con Colombia y Perú) y, además, aceleró el Acuerdo Comercial de Centroamérica (CAFTA), ampliando las negociaciones a la República Dominicana y Panamá. De esta forma Estados Unidos impulsó firmemente una política de negociación bilateral, eligiendo el *modelo geoestratégico* TLC, que va más allá de meros convenios de intercambio de bienes y servicios, en tanto que se convierte en estrategias claramente dirigidas a recuperar y fortalecer la influencia estadounidense en la región, la cual se traduce en el control comercial de estos territorios y de sus recursos naturales estratégicos. Este modelo se refuerza tras la firma del TLC Chile-Estados Unidos en 2003, toda vez que con este acuerdo Estados Unidos logró mejorar la relación de fuerzas en las economías suramericanas, en particular frente a los gobiernos con posiciones defensivas, como es el caso del sub-bloque del Mercosur, liderado por Brasil, y además aumenta sus ventajas en el intercambio de bienes, servicios y capitales respecto a otros Estados o bloques económicos, al crear una zona de libre comercio.

En nuestro análisis partimos de la siguiente premisa: más que un instrumento de “integración económica”, Estados Unidos elige el modelo TLC para facilitar las negociaciones y la regulación de aquellos temas del comercio internacional que requieren elevados niveles de compromiso o que tienen un grado de complejidad tal²⁵ que dificulta su negociación en el ámbito pluri-

22 REINA, M., “Escenarios de Colombia frente al ALCA”, en RAMÍREZ, J.C. (ed.), *Las negociaciones comerciales de Colombia; del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos*, Serie de estudios y perspectivas n.º 5, CEPAL, abril de 2005, Bogotá, p. 30.

23 BLANCO M.H., ZABLUDOVKY, K.J. y GÓMEZ LORA, S., “Una llave para la integración hemisférica”, en *Iniciativa Especial de Comercio e Integración*, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires, marzo de 2004.

24 Punto cinco de la declaración final reunión de noviembre de 2003.

25 KRUGMAN, P., “Regionalism versus multilateralism: Analytic notes”, en DE MELO, J. y PANAGARIYA, A. (ed.), *New dimensions in regional integration*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993.

lateral (como el ALCA) o multilateral (en la OMC). Para que se entienda mejor nuestro aserto, en las siguientes líneas se estudian las características y las dificultades del modelo TLC propuesto por Estados Unidos para el continente.

B. El modelo TLC como instrumento geoestratégico

El modelo TLC, visto espacialmente y proyectado sobre una zona geoeconómica, representa para Estados Unidos una herramienta de estrategia política y económica utilizada para promover un sinnúmero de objetivos e intereses. El primer objetivo estratégico de este modelo es *geopolítico*, pues en sus orígenes se creó como un instrumento para ejercer presión sobre los demás socios involucrados tanto en las negociaciones del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) como en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Con esta estrategia el gobierno estadounidense pretendió generar un contrapeso frente a la oposición de algunos países de América Latina (como Venezuela, Brasil, Argentina, entre otros), que supeditaron los avances en el ALCA a los progresos de la inconclusa Ronda de Doha²⁶. De ahí que se considere el modelo TLC como una medida defensiva ante el balance comercial negativo de Estados Unidos con algunos países de Europa y Asia, evitando con ello mayores repercusiones desfavorables en su economía doméstica (el “*libre comercio*” y el “*libre mercado*” se transforman en el nuevo medio para alcanzar una mayor influencia comercial de Estados Unidos en el continente). En la actualidad, los TLC aseguran los intereses comerciales estadounidenses y de los países latinoamericanos que no cuentan con el suficiente consenso a nivel multilateral, especialmente en sectores como el comercio de servicios, la inversión extranjera, etc. Adicionalmente, este modelo incorpora una estrategia geopolítica de *seguridad nacional*. Tras los atentados del 11 de septiembre del 2001, Washington presentó el nuevo enfoque en su política comercial externa, al plantear que el libre comercio y el libre mercado son dos herramientas estratégicas en la lucha contra el terrorismo. Esta idea es reconocida por el representante comercial de Estados Unidos, ROBERT ZOELICK, al declarar que “los países que buscan acuerdos de libre comercio con Estados Unidos deben cumplir más que criterios económicos y de comercio, si pretenden ser elegibles. Como mínimo, estos países deben cooperar con Estados Unidos en su política exterior y en sus metas de seguridad nacional”²⁷. Un ejemplo de ello es el llamado TLC Andino (Colombia y Perú), en el que se pretende que

26 Así se observó en las críticas y exigencias que Brasil y los demás miembros del Mercosur expresaron durante el proceso de negociaciones del ALCA, pues las consideraban excesivamente desiguales (especialmente, en los temas sensibles, como las medidas *antidumping*, los subsidios y, en general, las políticas de apoyo al sector agrícola), ya que concentraban los compromisos en las contrapartes latinoamericanas, sin equivalentes en Estados Unidos.

27 ZOELICK, R., U.S. Trade Representative, “FTA candidates must support U.S. foreign policy”, en *Trade Watch*, May 16, 2003.

los países signatarios brinden total y absoluto apoyo al gobierno de Estados Unidos en la lucha contra las drogas y el terrorismo²⁸.

El segundo objetivo estratégico del modelo TLC es *geoeconómico*, esto es, como parte de un método de negociación comercial que se ajusta a los postulados de la teoría de la “*liberalización competitiva*”²⁹, diseñado para lograr una mayor apertura en las economías de sus socios comerciales. A tal efecto, el modelo constituye un medio de apoyo para la expansión de los productos y los servicios, las empresas transnacionales e instituciones financieras estadounidenses a nivel global. Por tanto, el modelo TLC se erige en un tratado internacional que facilita la construcción de peldaños o pequeños bloques (*building blocks*) que hasta cierto punto sustituyen su idea inicial de un acuerdo con el continente bajo su liderazgo³⁰.

En la búsqueda de estos dos objetivos geoestratégicos el modelo estadounidense crea un mecanismo jurídico que regula y organiza espacios comerciales concretos, ya sea con sub-bloques regionales (TLCAN y CAFTA-RD) o con un país (TLC Chile-Estados Unidos, TLC Colombia-Estados Unidos, TLC Perú-Estados Unidos y el aún no vigente TLC Panamá-Estados Unidos). Asimismo este modelo se desvincula del principio de la *supranacionalidad ascendente* que rige el proceso de integración europeo, es decir, incorpora un mecanismo *intergubernamental* o *minimalista*³¹, que confiere pocas potestades

28 El carácter estratégico del modelo se evidencia en los intereses y los objetivos expuestos por el gobierno estadounidense para iniciar las negociaciones del TLC con los países andinos, concretamente, con Colombia, que no se limitan a los ámbitos económicos, pues tienen gran importancia, además, las razones políticas y de seguridad. Cfr. ESPINOSA, A., “Reglas de juego para las negociaciones agropecuarias de un TLC con Estados Unidos”, en RAMÍREZ (ed.), *Las negociaciones comerciales de Colombia; del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos*, cit., p. 74.

29 HUFBAUER, G. y WONG, Y., “Grading Growth: The Trade Legacy of President Bush”, en *Harvard International Review*, vol. 26, n.º 2, verano de 2004. Para profundizar en la teoría de la *liberalización competitiva* véase BERGSTEN, C.F., “Competitive liberalization and global free trade. A vision for the early 21st Century”, en *IIE Working Paper* 96-15, Peterson Institute for International Economics, 2006.

30 Este modelo también aprovecha las mayores facilidades que brindan la proximidad geográfica, las similitudes históricas y culturales, la dependencia económica, la cooperación para la lucha contra el tráfico de drogas, entre otros factores, que propician la formación de estrategias *geoeconómicas*, con el objetivo de lograr una mejor posición negociadora y mayores márgenes de maniobra en el ámbito del comercio internacional. Claro está, los objetivos e intereses estadounidenses para la construcción del modelo TLC no son exclusivamente económicos o, más exactamente, comerciales. Si bien dichos objetivos aparecen como predominantes en la mayoría de los casos, las razones políticas y de seguridad representan en la actualidad una prioridad para el gobierno estadounidense. Desde el acuerdo con Canadá de 1989 (ALCCEU) este modelo trascendió las barreras fronterizas de acceso al mercado hasta llegar a los temas de políticas de soberanía tradicionales, que se vinculan con el modo en que las sociedades regulan sus economías nacionales. Además es preciso subrayar que el modelo TLC estadounidense se extiende a diferentes Estados y continentes; ejemplo de ello son los TLC con Singapur de 2003 y Australia de 2004, y el TLC con Corea del Sur de 2007.

31 En oposición al esquema *intergubernamental* se encuentra el esquema *supranacional*

a las instituciones (no tienen naturaleza *supranacional* ni *personería jurídica propia*). Por consiguiente, la estructura institucional elegida en el modelo estadounidense solo tiene por objetivo ampliar la cobertura de los vínculos económicos, mediante estructuras compuesta por instancias de decisión y coordinación, exclusivamente intergubernamentales³².

Por otra parte el modelo TLC tiene una estructura radial o “*hub and spoke*”³³, donde Estados Unidos ocupa el centro y mantiene de forma simultánea acuerdos bilaterales o plurilaterales de integración con diferentes países latinoamericanos; de ahí que el gobierno de Estados Unidos tenga una importancia significativa en la política de liberalización del continente, que se concentra en potenciar intercambio comercial de bienes, servicios y capitales. No obstante estas particularidades del modelo y el apoyo político del gobierno estadounidense en su expansión por el continente, cada acuerdo está hecho a la “*medida*”, no supone una transposición literal pese a coincidir en la estructura y en muchos de sus contenidos, y los diferentes TLC entre Estados Unidos y los países latinoamericanos amplían o pueden restringir este modelo según sus propios objetivos e intereses económicos.

C. Reflexiones críticas sobre la importancia del modelo TLC en la regulación del comercio en el continente

El *modelo geoestratégico estadounidense* se ha convertido en las últimas dos décadas en un paradigma de regulación del comercio entre la mayoría de los

o maximalista, que por lo general se presenta en organizaciones subregionales con personería jurídica internacional, esto es, con poderes o competencia que trascienden a los Estados miembros. Dichas organizaciones incluyen varias instancias permanentes de decisión y ejecución. La primera instancia es el *órgano de dirección política*, la segunda, el *órgano ejecutivo*, la tercera, un *órgano jurisdiccional*, y en algunos casos se tiene un *órgano parlamentario*. El ejemplo más claro en nuestro continente de este modelo institucional es el caso de la CAN, pues se encuentra integrada por un conjunto de órganos e instituciones supranacionales con personería jurídica: en primer lugar, el Consejo Presidencial Andino, órgano máximo del sistema, y un Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y una Comisión, órganos de dirección y decisión; en segundo término, el órgano ejecutivo, la Secretaría General, con capacidad propositiva y encargado de velar por el cumplimiento de los compromisos, y, en tercer lugar, el órgano jurisdiccional, el Tribunal Andino de Justicia, encargado de controlar la legalidad de las normas comunitarias y dirimir las controversias.

32 El profesor WEINTRAUB ha señalado que la elección deliberada de constituir un arreglo institucional minimalista se explica por la reticencia tanto del Poder Ejecutivo como del Congreso de Estados Unidos a la hora de establecer nuevas instituciones. Cfr. WEINTRAUB, S., “NAFTA: What comes next?”, en *The Center for Strategic and International Studies*, Washington D.C., 1994, p. 28.

33 WONNACOTT, R., “Trade and investment in a hub-and-spoke system versus a Free Trade Area”, *The World Economy*, vol. 19, n.º 3, 1996, pp. 237-252. Asimismo, véase EDEN, L. y APPEL, M., *De la integración silenciosa a la alianza estratégica: la economía política del libre comercio en América del Norte. Liberación económica y libre comercio en América del Norte*, Colmex, México, 1993.

países del continente americano, pero esto no significa que esté libre de críticas y dificultades; entre las más importantes podemos señalar las siguientes.

Primera.- La *inestabilidad política* de cara a una futura profundización de la integración en el hemisferio. Este inconveniente proviene a nuestro entender de dos causas: *una, endógena*, esto es, la dependencia del modelo TLC del resultado del sistema de pesos y contrapesos de los poderes públicos en Estados Unidos, que se encuentra supeditado a los intereses enfrentados de los diversos sectores económicos (grupos de presión o *lobbies*) y a las diferentes percepciones políticas (internas o externas) del poder ejecutivo y legislativo estadounidense. Un ejemplo de nuestro aserto son los estrechos márgenes y las continuas desaprobaciones de la autorización de la vía rápida o *fast track* (actualmente llamada *Trade Promotion Authority*)³⁴, con una fuerte oposición y críticas a las negociaciones y ratificaciones de TLC por parte de algunos grupos de congresistas (a esto se suma la pugna de algunos sectores de la sociedad estadounidense, como los sindicatos y los ambientalistas, entre otros). La denominada *vía rápida* o “*fast track*” tiene una naturaleza compleja, pues inicia con la *etapa de autorización* del Congreso de Estados Unidos (otorgada al presidente) para negociar acuerdos comerciales con determinados países. Posteriormente, se realiza la *etapa de negociaciones internacionales* del acuerdo, entre el Ejecutivo estadounidense (Representante de Comercio de Estados Unidos-USTR) y el equipo negociador de otro u otros Estados signatarios, y finalmente, la *etapa de ratificación* del Congreso. La *vía rápida* se caracteriza por eliminar las enmiendas al texto del acuerdo por parte del Legislativo³⁵ y permite que solo dos comités de ambas cámaras (el

34 La negociación de aspectos comerciales que afectan a los aranceles es facultad exclusiva del Congreso de Estados Unidos (art. 1º, secc. 8, párr. 3 de la Constitución), es más, para realizar cualquier modificación se requiere de una autorización expresa de ese órgano. Obviamente, como no es sencillo prever cuáles y cuántos aranceles serán afectados en la negociación de los acuerdos comerciales, se creó la vía rápida o *fast track*. De esta manera es posible controlar las gestiones comerciales internacionales del presidente sin afectar el aspecto comercial. Cfr. CRUZ MIRAMONTES, R., “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y las denominadas Cartas Paralelas”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2001, p. 127. En suma, el *fast track* es más una modalidad de ratificación que un mecanismo para conferirle rapidez a la negociación.

35 Ahora bien, la idea de crear el procedimiento de vía rápida se presentó durante las negociaciones multilaterales de la Ronda de Kennedy (1964-1967), pues se introdujeron enmiendas por parte del Congreso estadounidense que anularon algunas concesiones importantes realizadas por los negociadores de Estados Unidos en el marco del sistema GATT. En vista de esta situación, los países europeos, por sus experiencias en las negociaciones comerciales con Estados Unidos, se rehusaban a iniciar las conversaciones durante la ronda a menos que existiera una garantía para que los asuntos que se acordaran entre los negociadores no fueran objeto de enmiendas por parte del Congreso estadounidense. En consecuencia, desde 1962, producto de la necesidad de lograr un acuerdo con la Comunidad Europea para establecer nuevas tarifas arancelarias, que se aplicarían a productos de Estados Unidos, el presidente Kennedy solicitó al Congreso la aprobación de un nuevo instrumento de negociación, la Ley de Comercio de 1962 (*Trade Expansion Act*), mediante la cual el poder ejecutivo lograría una mayor autoridad para establecer acuerdos

de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes y el de Finanzas del Senado) revisen las propuestas sometidas por el Poder Ejecutivo, antes de presentarlas al pleno; además, se fijan plazos específicos para que tales iniciativas (apertura de las negociaciones y conclusión de las mismas) se aprueben, de lo contrario, entrarían en vigor de forma automática³⁶.

Ahora bien, existe una etapa previa a la autorización del Congreso de Estados Unidos de la *vía rápida*, la cual comprende una fase política y otra técnica. La *fase política* o de negociaciones internas previas tiene como propósito establecer las llamadas *líneas rojas*³⁷, que son definidas por los gremios de los diferentes sectores económicos y sociales (grupos de presión o *lobbies*), miembros del Congreso y del Ejecutivo. Estas son las fuerzas políticas que determinan el nivel de proteccionismo de la política comercial exterior del país. Precisamente por ello, en la fase de negociaciones internas previas se realizan las propuestas ofensivas del proceso de negociaciones y se marcan los temas que no pueden ceder los negociadores. Los objetivos e

comerciales con otros países, sin la intervención permanente del poder legislativo. Esta nueva fórmula de negociación, que se conocería como *fast track*, fue modificada por la Ley Comercial en 1979 (*Trade Agreement Act*) y posteriormente, en 1988, por el *Omnibus Trade Competitiveness Act*. Cfr. DESTLER, I.M., *American Trade Politics*, 2.ª ed., Institute of International Economics, Washington D.C., 1992.

36 Este procedimiento regulado por la sección 19 USC § 2112, señala que solamente puede utilizarse “cuando el presidente entre en un Acuerdo comercial bajo esta sección para la armonización, reducción o eliminación de una barrera al comercio internacional”. Una vez el ejecutivo inicie negociaciones comerciales debe notificar a las dos cámaras, con 90 días de anticipación antes de suscribir cualquier acuerdo internacional, y además es obligatorio consultar con los comités de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes y de Finanzas del Senado. Terminadas las consultas con los comités antes mencionados, el gobierno podrá realizar los acuerdos, que serán sometidos a la aprobación del Congreso, junto con los proyectos de ley necesarios para incorporarlos en al derecho interno. Es necesaria, además, una justificación presidencial de la importancia del acuerdo comercial. Es preciso destacar que existen términos tanto en la consulta de los comités (45 días) antes de entregarlo al debate de la plenaria, así como en el debate en las cámaras, quienes tienen 20 horas de discusión total o un periodo de 15 días, aun cuando no hubiere debate. Adicionalmente, para la aprobación de esta ley se requiere la presentación de un anteproyecto de propuesta junto con un “*implementing bill*” o una explicación de cómo la ley que incorpore el acuerdo propuesto modificará o afectará las leyes existentes estadounidenses (así como las medidas administrativas). Finalmente, la ley ordena que el Congreso debe tomar una decisión (respecto a cualquier acuerdo comercial en que intervenga el presidente) dentro de periodo de 60 días (hábiles) de sesiones plenarias de las dos cámaras. Cfr. VANGRASSTEK, C., “Resumen del proceso legislativo de EE.UU. y ventajas de la autoridad para la promoción comercial (Vía rápida)”, Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en: www.iadb.org/int/commerce/images/GUA_Doc1.pdf

37 En términos generales, las *líneas rojas* representan una especie de muro que restringe el margen de acción de los negociadores, que si se ignora, pueden significar la desaparición de un sector. Sin embargo, conviene señalar que los gobiernos no pueden garantizar a ningún gremio la defensa absoluta de una determinada posición o línea, salvo la relacionada con los intereses generales del país; por tanto, es necesario que los gremios y los empresarios amplíen o modifiquen la línea roja durante el proceso para poder cerrar una negociación con mayores ganancias en otro campo.

intereses de las *líneas rojas* en el modelo TLC propuesto por Estados Unidos no otorgan un trato especial, ni dan privilegios al socio natural o el estatus de aliado político en la región³⁸. Para los negociadores estadounidenses los TLC solo tienen un carácter *comercial*, no son un proceso de negociación política para concretar vínculos estratégicos. Es por esta razón que el ámbito de negociación de estos acuerdos se restringe al marco jurídico establecido por el Congreso en el *Trade Promotion Authority* (TPA), que define el procedimiento y las materias que puede negociar el Representante de Comercio de Estados Unidos (USTR). A su turno, la *fase técnica* sirve para que los equipos de expertos de los países negociadores, se adelanten en la definición de la táctica, la logística y el cronograma de la negociación. En este sentido, el gobierno estadounidense elabora los lineamientos generales del proceso de negociación o el “*mapa de negociaciones*”, que representa el primer acto material para tratar de llegar a los acuerdos o una especie de borrador del TLC. Este mapa contiene, fundamentalmente, las posiciones ofensivas (intereses y pretensiones) y defensivas (líneas rojas y sectores sensibles) en cada uno de los temas que abarca el proceso, los cuales se desarrollaran en las diferentes mesas de negociación.

En definitiva, cada TLC aprobado en Estados Unidos refuerza las causas endógenas que generan la inestabilidad del modelo, como consecuencia de la presión de grupos o lobbies (sindicatos, ONG, ecologistas, agentes u operadores económicos, etc.) menos afectos a este tipo de acuerdos. Estos grupos opositores al modelo TLC cada vez ganan mayor presencia en el Congreso³⁹, lo cual supone, en la práctica, que sea más difícil la aprobación de acuerdos futuros, como ocurrió en el caso del TLC Colombia-Estados Unidos.

La segunda causa de inestabilidad es de naturaleza *exógena*, toda vez que el modelo TLC trata de replicar el antagonismo de algunos países posicionados en la política latinoamericana, particularmente, Brasil, Argentina, Venezuela, etc., quienes supeditaban los avances en el proyecto del ALCA a los progresos de las negociaciones en el foro de la OMC⁴⁰. Los principales puntos de desacuerdo entre estos países latinoamericanos y Estados Unidos se han ubicado en los denominados “*temas sensibles*” de las negociaciones (entre ellos, el logro del denominado “*acceso real*”⁴¹ de los productos, en

38 SILVA, L.C., “El proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos”, en *Colombia Internacional*, n.º 65, enero-junio de 2007, Universidad de los Andes, Bogotá, p. 123, y véase LÓPEZ MONTAÑO, C., “¿Cómo se negocia un TLC en Colombia?”, en *Colombia Internacional*, n.º 65, enero-junio de 2007, Universidad de los Andes, Bogotá, p. 156.

39 Un ejemplo de la presencia de los grupos de presión al interior del Congreso fue la denominada “*coalición azul-verde*” de 1994, que se enfrentó decisivamente al TLCAN.

40 ARCEO, E., “El ALCA: Acuerdos, confrontaciones y proyectos de sociedad”, en *Revista Realidad Económica*, n.º 200, 16 de noviembre-31 de diciembre, FLACSO, Buenos Aires, 2003.

41 El problema del “*acceso real*” es de naturaleza jurídica, en concreto, de competencias del poder ejecutivo estadounidense, puesto que el *Trade Promotion Authority* o *fast track* confiere al Gobierno una competencia para negociar su política agrícola exclusivamente por cuestiones

especial agrícolas, al mercado estadounidense; las medidas correctivas para los subsidios; los beneficios que deben generar los acuerdos para la pequeña y mediana empresa, PYME; la propiedad intelectual⁴² y servicios), que no por casualidad son también los sectores en torno a los cuales se han provocado las mayores dificultades en las Rondas de la OMC. La inestabilidad exógena del modelo estadounidense se evidencia con claridad en los períodos de crisis y rupturas en las rondas de negociaciones de los TLC, consecuencia natural de un largo proceso y de las discrepancias o tensiones entre los países parte en las negociaciones que tratan de defender sus intereses nacionales, en especial estos “*temas sensibles*”. Aunado a lo anterior, encontramos otros factores exógenos de crisis y rupturas en el proceso de negociaciones que son producto de las *decisiones políticas que afectan intereses geoeconómicos* o de *cambios en la composición en los gobiernos*. Un ejemplo de lo anterior se encuentra en la ruptura de las negociaciones conjuntas del TLC Andino⁴³.

de seguridad nacional. Por tanto, el Departamento de Comercio de Estados Unidos (USTR) no se encuentra autorizado para negociar en cualquier TLC un desmonte de sus subsidios, así este factor tenga un efecto sobre los flujos comerciales, ni puede negociar ningún aspecto que tenga que ver con la política de competencia desleal (esto es, normas que se relacionen con medidas *antidumping*).

42 El tema de la propiedad intelectual es sensible para los países latinoamericanos, esencialmente, por la pretensión del gobierno estadounidense de consolidar e incorporar en cada uno de los Estados con los que firma un TLC una normativa que proteja los derechos de la propiedad intelectual en mayor grado que lo acordado en el marco del sistema OMC. Entre los temas de mayor tensión en este sector está la extensión del período de las patentes, la protección a los datos de prueba y la posibilidad de patentar segundos usos de los medicamentos. Adicionalmente, otro problema importante que se presenta en estas negociaciones es el de otorgar mayor protección (que consolida el poder monopólico) a los fabricantes de medicamentos para que puedan seguir innovando, lo cual puede repercutir sobre los precios de los productos, es más, tiene implicaciones concretas en la salud de los ciudadanos ya que afecta el acceso de los mismo a estos medicamentos.

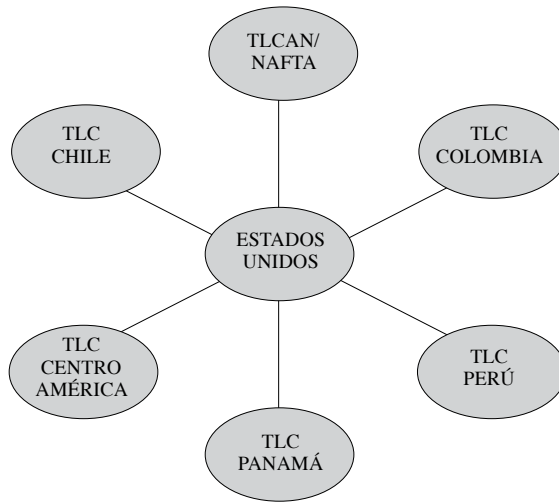
43 La ruptura de las negociaciones conjuntas del tratado de Estados Unidos con Colombia, Bolivia, Ecuador y Perú (TLC Andino) es el resultado de las *decisiones políticas que afectan intereses geoeconómicos* o de *cambios en la composición en los gobiernos*. En efecto, el primer afectado por los cambios y las decisiones políticas fue Bolivia, quien solo participó en los inicios del proceso de negociaciones del TLC Andino en calidad de observador, dado que a partir de la elección del presidente Evo Morales se excluyó su participación de las negociaciones, en especial cuando este mandatario decidió alinearse con Venezuela, en la Cumbre de La Habana, a la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), y luego de su decreto de nacionalización. Para Ecuador la suspensión de las negociaciones del TLC Andino inició durante la octava ronda con la destitución del presidente ecuatoriano Lucio Gutiérrez y las crecientes protestas de un sector importante de la sociedad que obstaculizaron el avance de la novena ronda del TLC Andino. Con el nuevo presidente, Alfredo Palacio, se tomó la decisión de solicitar (el 3 de abril de 2006) la postergación de los diálogos a su homólogo estadounidense, George Bush, quien aceptó extender hasta finales de 2006 las discusiones de los temas sensibles. A esta solicitud de la administración de Palacio se suman las tensiones originadas por las renegociaciones de los contratos petroleros y la modificación del Congreso ecuatoriano de la Ley de Hidrocarburos (Ley 26.154) de 2006, similar a la de Bolivia y Venezuela, ley que afectaba los intereses de empresas estadounidenses. Cfr. *El Comercio*, “El TLC entra en zona de tensiones”, Ecuador, 21 de marzo de 2005; asimismo,

Segunda.- El modelo TLC se funda en su estructura radial o “*hub and spoke*”, cuya base objetiva y justificación política construyen “*esferas de influencia*” regionales o sub-regionales con el liderazgo de Estados Unidos. Bajo esta estructura, para el continente americano existe el riesgo de que el aumento de los intercambios y la integración mediante los TLC pueda producir un mayor control del mercado por parte de Estados Unidos, principalmente porque el modelo crea barreras que dificultan la entrada de productos y servicios de terceros países. De ahí que uno de los desafíos del hemisferio ante este fenómeno sea evitar las presiones de un posible “*efecto dominó*”⁴⁴ y una tendencia del comercio latinoamericano hacia una relación excesivamente concentrada en un solo mercado. Así pues, los TLC como instrumento de regulación del comercio internacional generan un efecto multiplicador que hace caer las barreras bilaterales a la importación como una fila de fichas de dominó. Este *efecto dominó* o dinámica expansiva del modelo TLC es consecuencia del temor de los países latinoamericanos (y en particular de sus agentes u operadores económicos) a perder cuotas de mercado en Estados Unidos y del esfuerzo por evitar que se desvíe la inversión extranjera de los países signatarios de estos instrumentos internacionales.

En conclusión, la regulación de los intercambios económicos mediante un sistema de integración de tipo radial o “*hub and spoke*” crea importantes restos y riesgos para los países latinoamericanos, toda vez que los costes y beneficios del modelo TLC se distribuyen de manera asimétrica entre los países miembros del tratado. De hecho, Estados Unidos al firmar los TLC con terceros países se convierte en una especie de eje conductor (*hub*) del sistema, con lo cual logra mayores márgenes de beneficio y acceso en las economías latinoamericanas debido al ingreso privilegiado con que cuentan los productos, los servicios y los capitales de sus empresas en todos los mercados de estos países satélite (*spokes*), mientras que las economías latinoamericanas quedan aisladas entre sí.

véase *El Universo*, “Las negociaciones del TLC sacan a relucir sus diferencias”, Ecuador, 19 de marzo de 2005. El resultado final de estas tensiones fue la suspensión del cierre de las negociaciones, condicionada al veto total o parcial de las reformas de esta ley por parte del gobierno de Rafael Correa. La decimotercera ronda de negociaciones, que se celebró en Washington del 14 al 23 de noviembre de 2005, fue crucial, ya que 18 meses después de iniciadas las negociaciones entre Colombia, Perú, Ecuador y Estados Unidos se llegó a la recta final con un 90 % del tratado acordado. Pese a ello, en esta ronda se evidenció claramente la *ruptura* de la estrategia de negociación conjunta de los países andinos, en particular para el gobierno de Ecuador, pues el fracaso de la ronda fue el hecho definitivo de la suspensión de las negociaciones (iniciada en mayo de 2006).

44 BALDWIN, R.E., “A domino theory of regionalism” en BALDWIN, R.E., HAAPARANTA, P. y KIANDER, J. (eds.), *Expanding membership of the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, pp. 25-48.



Las anteriores reflexiones no tienen como objetivo desestimar las posibilidades o ventajas que ofrece el modelo TLC, sino lograr que se tenga presente que este no debe ser la única opción de integración económica en el continente, como de hecho sucede, pues en la actualidad se tiene una proliferación de acuerdos comerciales de diferente naturaleza, como por ejemplo los TLC Sur-Sur o entre países latinoamericanos, los TLC entre bloques regionales y un país latinoamericano, los TLC Norte-Sur o entre países desarrollados y países latinoamericanos, entre otros. Así mismo, es necesario mantener vigente el principio del *multilateralismo*, para lo cual los países deben: persistir en sus esfuerzos por lograr una liberalización del comercio a escala mundial; velar por que la creación de una zona de libre comercio de países del continente con Estados Unidos no lleve consigo un aumento de la protección contra terceros países, y, además, fortalecer las relaciones económicas con los otros bloques económicos o Estados. Visto lo anterior, en las siguientes líneas se analizan cuatro TLC entre Estados Unidos y países del hemisferio, que sustentan cada uno de los argumentos hasta hora expuestos.

II. CUATRO EJEMPLOS DEL MODELO TLC: OBJETIVOS DE ESTADOS UNIDOS Y DE LOS PAÍSES DEL CONTINENTE AMERICANO

A. El Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos con Canadá (ALCCEU)

La historia de las relaciones comerciales entre Canadá y Estados Unidos tiene un largo recorrido que se emprendió durante el siglo XIX⁴⁵. Pese a esta

45 Uno de los primeros antecedentes de las relaciones comerciales entre estos dos países es el Tratado de Reciprocidad firmado en 1854 (vigente hasta 1866). Otro intento por mejorar las

trayectoria, el proceso de integración no ocurrió de forma *lineal*, toda vez que el gobierno canadiense manifestaba, con cierta periodicidad, su interés en negociar algún tratado comercial con Estados Unidos y, al mismo tiempo, ambos países evitaban realizar acuerdos formales o crear instituciones bilaterales, pues para los gobiernos era suficiente la realización de consultas regulares, en el nivel oficial y político⁴⁶. Esta contradicción en la liberación comercial bilateral (entre relaciones comerciales institucionalizadas y diplomáticas) fue producto de las tensiones en el manejo interno de las alternativas de políticas económicas, en concreto, las exigencias de los grupos de presión o *lobbies* quienes determinan según sus intereses el nivel de protección del mercado y el grado de integración que su país puede llevar a cabo⁴⁷. Pese a estas posiciones contradictorias, el 25 de octubre de 1985 el Primer Ministro de Canadá, BRIAN MULRONEY (en la Cumbre de los siete países más industrializados efectuada en New York) solicitó al presidente Reagan la terminación de los procedimientos previos para empezar las negociaciones de un acuerdo comercial bilateral, y ante esta solicitud el secretario de Estado estadounidense, George Shultz, anunció que las negociaciones con Canadá se iniciarían a comienzos de 1986.

No cabe duda que el trámite previo más complejo para llevar a cabo las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos y Canadá (ALCCEU)⁴⁸ fue la solicitud de la autorización del Ejecutivo al Congreso

relaciones comerciales bilaterales se realizó en 1879, por el primer ministro MACDONALD, quien propuso la “reciprocidad de tarifas” y, además, se pronunció a favor de celebrar un nuevo acuerdo con Estados Unidos. Posteriormente, en 1911, se negoció un nuevo entendimiento (Tratado de Reciprocidad) con el propósito de reducir las tarifas, pero nunca se ratificó por el Parlamento canadiense, debido a la derrota electoral que sufrió el partido político liberal (dirigido por sir WILFRIED LAURIER). Otro intento ocurrió en 1935, cuando Canadá negoció un tratado bilateral de comercio con Estados Unidos, el cual dio inicio a la reducción de aranceles entre los dos países, y fue ampliado en 1938. Años más tarde, en 1947, WILLIAM LYON MACKENZIE KING desmontaría el Tratado de Libre Comercio negociado en secreto con Estados Unidos. En 1965, se celebró el Tratado Comercial sobre Productos Automotores, conocido como el Pacto del Automóvil. Finalmente, en 1988, después de un largo recorrido en las relaciones comerciales bilaterales, se firmó el ALCCEU, y de esta manera tuvo inicio una nueva etapa de la integración regional. Cfr. SMITH, M.G., “Políticas comerciales en Canadá”, en WITKER, J. (coord.), *Aspectos jurídicos del Tratado de Libre Comercio*, Serie Estudios de Derecho Económico n.º 22, UNAM, México, 1992, pp. 14 y ss. Igualmente, véase WINHAN, G., “Trading with Canada, Twentieth Century Fun Paper”, New York, 1988, citado por TAVARES DE ARAUJO JR., J., “Integración económica en América del Norte y el Cono Sur”, en *Comercio Exterior*, vol. 40, n.º 8, México, agosto de 1990, p. 739.

46 MOLOT, M., “The role of institutions in Canada-US Relations: The case of North American Financial Ties”, en Andrew Axline et al., *Continental Community? Independence and integration in North America*, McClelland and Stewart, Toronto, 1974.

47 Está claro que como regla general los gobiernos no actúan en el proceso de integración económica o en la regulación del comercio internacional como un ente *autónomo*, también existen actores internos o grupos de presión, como los importadores y exportadores, los fabricantes, sindicatos, entre otros, que juegan un papel importante en estos procesos.

48 BALDWIN, R., “Congressional trade votes: From NAFTA approval to Fast-Track defeat”,

estadounidense de la *vía rápida* o “*fast track*”⁴⁹. Es por esto que el trámite de la *vía rápida* se convirtió en la primera preocupación del gobierno canadiense, pues este tenía claro que el éxito del acuerdo dependía de dos tipos de negociaciones: *la realizada entre el gobierno de Canadá y el ejecutivo de Estados Unidos* (nivel internacional) y *la realizada entre el ejecutivo y el legislativo estadounidenses* (nivel nacional)⁵⁰. En otras palabras, el gran desafío de la regulación bilateral no se hallaba en la mesa de negociación internacional (donde hasta cierto punto existían objetivos comerciales que podían ser complementarios), sino en la negociación interna entre el ejecutivo y el Congreso de Estados Unidos⁵¹. Un ejemplo claro de estos conflictos de intereses se presentó en el Comité de Finanzas del Senado en abril de 1986, cuando se votó y obtuvo un empate (10 a 10) la moción para *rechazar* las negociaciones del acuerdo con Canadá. A pesar del resultado, las reglas de votación del comité permitieron dar inicio de las negociaciones del acuerdo, pues solamente la desaprobación de la solicitud del ejecutivo impide realizar una *vía rápida* concedida⁵². Tras solucionar muchas de estas dificultades, se logró terminar el proceso de negociaciones en el nivel internacional con la firma del ALCEU, por parte del primer ministro BRIAN MULRONEY y del presidente RONALD REAGAN, el 2 de enero de 1988. Finalmente, el Congreso estadounidense aprobó el acuerdo con 366 votos a favor y 40 en contra en la Cámara de Representantes, y con 83 votos a favor y 9 en contra en el Senado⁵³.

en *Policy Analyses in International Economics*, n.º 59, Institute for International Economics, September, 2000, p. 25.

49 La modalidad de la *vía rápida* para la negociación de los acuerdos comerciales había sido utilizada por primera vez en las negociaciones de la Ronda de Tokio del GATT (1973-1979) y posteriormente en el acuerdo bilateral con Israel de 1985.

50 Los negociadores canadienses tenían amplio conocimiento del proceso legislativo estadounidense, y sobre todo de las tendencias proteccionistas de muchos miembros del Congreso estadounidense. Es más, tradicionalmente en la toma de decisiones, sobre todo en política comercial externa, dicho Congreso asume posiciones más proteccionistas que las sostenidas por el poder ejecutivo. Cfr. ACUA POPOCATL, R.G., “Las implicaciones de las exigencias del Congreso de Estados Unidos en las tres negociaciones comerciales realizadas entre Canadá y Estados Unidos: CUSFTA, TLCAN y ALCA”, en *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, nueva época, n.º 8, otoño de 2004, Asociación Mexicana de Estudios sobre Canadá, pp. 110-112.

51 Algunos miembros del poder legislativo estadounidense obstaculizaron el proceso de negociación a tal punto que llegaron a solicitar concesiones adicionales a los canadienses para aprobar el inicio y el final de las negociaciones. Las posiciones al interior del Congreso en octubre de 1985 eran opuestas debido a que 10 miembros del Comité de Finanzas del Senado habían enviado una carta al presidente Reagan exhortándolo a resolver el problema del comercio de maderas con Canadá antes de iniciar las negociaciones bilaterales.

52 HART, M., *Decision at midnight. Inside the Canada-US Free Trade Negotiations*, University of British Columbia, 1995, p. 117.

53 DESTLER, I.M., *American Trade Politics*, Institute for International Economics - The Twentieth Century Fund, 3.ª ed., Washington, 1995, p. 97.

Ahora bien, la decisión del gobierno canadiense de formalizar las relaciones comerciales con su principal socio comercial generó un gran debate al interior del país en cuanto a los efectos que podría conllevar el ALCCEU. Se cuestionaron los costos y beneficios que otorgaba un acuerdo de esta naturaleza y, además, las consecuencias que generaba a largo plazo para su soberanía, particularmente en la dirección de la política económica canadiense⁵⁴. Entonces, ¿por qué el gobierno canadiense decidió negociar este acuerdo comercial? Entre otras razones, el ALCCEU representó un instrumento de defensa frente a la habitual *política comercial unilateral* estadounidense, es decir, el gobierno canadiense vio en este instrumento de integración económica un mecanismo favorable para fijar reglas claras en el comercio bilateral y flexibilizar el alto grado de proteccionismo de Estados Unidos, en especial, para sus exportaciones⁵⁵.

A su turno, para el gobierno estadounidense el ALCCEU constituyó un paso adelante en su interés geoestratégico por *organizar un bloque* dentro de su espacio continental y, además, significó la formalización de una integración geoeconómica (Norte-Norte) con un socio natural que pretende sobre todo la *eliminación de restricciones o barreras al libre intercambio comercial bilateral*⁵⁶, que dificultan los intercambios económicos ya existentes. Según la posición del Departamento de Comercio de Estados Unidos, este acuerdo comercial proporcionaría la remoción de todas las tarifas canadienses, aseguraría un mejor acceso al mercado de Canadá para el sector manufacturero, agrícola, de alta tecnología y financiero, y además mejoraría la seguridad de Estados Unidos por medio del acceso adicional a los suministros energéticos canadienses⁵⁷.

54 La oposición política en Canadá fue de tal magnitud que el gobierno tuvo que convocar a elecciones generales para decidir la ratificación del ALCCEU. Si bien la elección confirmó la continuidad del gobierno conservador y, en consecuencia, se ratificó este acuerdo, hay que destacar que la mayoría obtenida por MULRONEY en la elección fue *cualificada*, y que venció en el proceso electoral debido a que el Partido Liberal y el Demócrata se dividieron los votos restantes. De hecho, la oposición en los años siguientes a la entrada en vigor al acuerdo aumentó en Canadá. Cfr. LEYTON-BROWN, D., "La negociación del libre comercio con Estados Unidos: lecciones del acuerdo de libre comercio entre Canadá y Estados Unidos", en VEGA CÁNOVAS, GUSTAVO, *México-Estados Unidos*, Colegio de México, México, 1990, pp. 209-222.

55 El ALCCEU estableció un mecanismo que permitía mejorar la *posición comercial* de Canadá frente a Estados Unidos por medio de la facilitación de los movimientos de inversión y servicios, la eliminación de barreras al comercio de bienes y servicios, el equilibrio de la competencia entre las partes, la creación de mecanismos para la resolución de controversias, entre otras ventajas económicas.

56 Es más, para Novelo Urdanivia el acuerdo le permite a Estados Unidos "alcanzar objetivos adicionales encaminados a su aceptación en el ámbito internacional, al pregonar las prácticas de la apertura comercial en detrimento del proteccionismo ampliamente practicado por ese país sin que, probablemente, se concrete en la experiencia comercial estadounidense": NOVELO URDANIVIA, F. y FLORES SALGADO, J., *El TLC de Norteamérica y la persistente incertidumbre*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1993, p. 45.

57 Departamento de Comercio de Estados Unidos, *Statement by the President*, 4 de octubre de 1987, citado por CASTRO, P., "El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados

Tras unos años de vigencia del ALCCEU, la mayoría de las críticas se presentaron al interior de Canadá, entre ellas, las generadas por la reducción y, en algunos eventos, la eliminación del control sobre ciertas herramientas de la política económica de determinados organismos nacionales⁵⁸, así como por el incumplimiento de algunos de los cambios esperados en los patrones establecidos del comercio y la inversión bilaterales. Uno de los factores que generó este incumplimiento, según los canadienses, fue la *legislación proteccionista* de Estados Unidos, esto es, esfuerzos en la eliminación de barreras no arancelarias⁵⁹.

Finalmente, baste apuntar que la firma del ALCCEU de 1989 abrió el camino para sumar un tercer miembro al proceso de integración de América del Norte. De hecho, el nuevo tratado comercial entre Estados Unidos, Canadá y México es un ejemplo del “*efecto dominó*” del modelo TLC, dado que los *lobbies* y los operadores económico mexicanos, donde sobresalen los exportadores, por el temor a enfrentar una desventaja competitiva frente a los productos canadienses en el acceso a su principal mercado (Estados Unidos), influyeron en el gobierno de México para que solicitara su admisión dentro del nuevo bloque económico norteamericano⁶⁰.

Unidos”, en *Comercio Exterior*, vol. 41, n.º 7, julio de 1991, México, p. 339. Adicionalmente, Estados Unidos buscó explotar las posibles economías de escala en la producción, así como la mejora en el nivel de competencia de los mercados. Para lograr esto, en el ALCCEU se incorporaron mecanismos que contienen las recurrentes vías de proteccionismo y nacionalismo canadienses, que a menudo originaban un clima difícil para la inversión de las empresas estadounidenses.

58 Para alguna parte de la doctrina, el compromiso de someterse a las disposiciones del ALCCEU implicaba *ceder soberanía*, toda vez que Canadá reducía su libertad para regular algunos sectores de la actividad económica que, hasta el momento, habían sido prioridad para el país. Un aspecto sensible en el debate sobre la soberanía, para los canadienses, eran las presiones que se ejercían para lograr armonizar las políticas internas generadas a partir de la entrada en vigor de este acuerdo. Cfr. SMITH, M., “The Free Trade Agreement in context: A Canadian perspective”, en SCHOTT, J. and SMITH, M. (comps.), *The Canada-United States Free Trade Agreement: The Global Impact*, Washington, Institute for International Economics, 1998, p. 59.

59 Si tenemos en cuenta que la mayor parte de las exportaciones canadienses tenían desde antes del ALCCEU acceso sin aranceles, es claro que las ventajas pretendidas por el gobierno de Canadá se orientaban a la eliminación de las barreras *no arancelarias*, particularmente el *dumping* y los subsidios. El problema no arancelario poco se ha resuelto, pues existen aún fuertes desacuerdos en sectores como los de agricultura, energía, automotriz, servicios e inversiones. Cfr. NOVELO URDANIVIA, F. y FLORES SALGADO, J., *El TLC de Norteamérica y la persistente incertidumbre*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1993, p. 46.

60 Es importante destacar que a partir de 1985, México pasa de un *nacionalismo económico*, con una industria nacional basada en la sustitución de importaciones, a una *apertura económica*, con una industria nacional orientada hacia las exportaciones: de ahí que en este año tanto los aranceles como los requisitos de permiso de importación comenzaron a reducirse o fueron eliminados; además, es importante subrayar que México ingresa al sistema GATT en 1986. En tal contexto, el 64% de todas las exportaciones mexicanas (con un 80% de las exportaciones manufacturadas) se realizaron hacia Estados Unidos en 1987. Cfr. EDEN, L. y APPEL MOLOT, M., “De la integración silenciosa a la alianza estratégica: la economía política del libre comercio en

B. El TLC de América del Norte (TLCAN/NAFTA)

El proceso de integración económica de Estados Unidos con México se originó a mediados de los años ochenta con la celebración de acuerdos bilaterales en sectores específicos, los cuales ampliaron y profundizaron los vínculos comerciales entre los dos países de manera considerable. Algunos ejemplos de estos acuerdos son: el Acuerdo Multifibras de 1973, el Acuerdo de Productos Textiles⁶¹ y el Convenio sobre Productos Siderúrgicos de 1984, el Código Antidumping de 1985⁶² y el Acuerdo Marco de Referencia Comercial de 1987.

Tras estos precedentes en la regulación de las relaciones comerciales bilaterales, el 5 de febrero de 1991, dos años después de la entrada en vigor del ALCEU, los presidentes SALINAS DE GORTARI y GEORGE BUSH y el primer ministro BRAIN MULRONEY anunciaron formalmente el inicio de las negociaciones de un nuevo tratado⁶³. Claro está, la etapa previa de la negociación se emprendió un año antes, con las consultas y los trabajos preparatorios donde se acordaron las fórmulas y los procedimientos con el fin de evitar que la negociación del tratado experimentara un retraso, como había ocurrido en el ALCEU de 1989, donde las negociaciones duraron más de seis años, de los cuales la mayor parte se dedicaron a definir qué temas estaban sujetos de negociación⁶⁴. Finalmente, tras seis reuniones ministeriales⁶⁵, el proceso de negociaciones del TLCAN se cerró (el 12 de agosto de 1992), y

América Latina”, en *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*, Colegio de México, México, 1993, pp. 55 y ss.

61 Este acuerdo se firma en el marco del Acuerdo Multifibras de 1973, el cual confiere a México cuotas de exportación y regula la entrada de sus productos textiles al mercado de Estados Unidos. Cfr. RAMOS, J.M., “limitaciones sociales de la integración comercial México-Estados Unidos”, en *Comercio Exterior*, n.º 7, México, 1990, p. 655.

62 El Código Antidumping establece la *prueba del daño* como requisito para las medidas comerciales contra prácticas desleales. En otras palabras, no se podrá sancionar a México hasta que se demuestre que sus exportaciones afectarán a los productos estadounidenses.

63 Se producen otros pasos previos decisivos para el proceso de negociación del TLCAN, como el ocurrido el 8 de agosto de 1990 en Ciudad de México, durante la sesión inaugural de la VIII Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, cuando el entonces canciller Fernando Solana manifestó el interés de México de formalizar las relaciones comerciales mediante un TLC. Días más tarde, el 21 de agosto, se concretó esta petición en carta del gobierno mexicano a su homólogo estadounidense. El 24 de septiembre, un mes después de la petición formal del gobierno mexicano, Canadá notificó su deseo por participar en el acuerdo. Cfr. GARCADIAGO, J. et al., *El TLC día a día. Crónica de una negociación*, Porrúa, México, 1994, pp. 132 y ss.

64 Entre los avances de esta etapa previa encontramos la determinación de los temas que entrarían en la agenda de negociación, el establecimiento de mecanismos de consenso mutuo, la preparación de grupos de trabajo y la delimitación de plazos razonables para poder negociar. Adicionalmente, sirvió como proceso de preparación interno, en cada uno de los Estados, para poder evaluar los impactos y la definición de muchos otros asuntos y reglas que influirían de manera directa en la negociación.

65 La primera reunión ministerial se celebró en Toronto, el 12 de junio de 1992; la segunda, en Seattle, del 18 al 20 de agosto; la tercera, en Zacatecas, del 25 al 27 de octubre de 1991; la cuarta, en Chantilly (Virginia), del 8 al 11 de febrero de 1992; la quinta, en Montreal, del 6 al

meses después, el 17 de diciembre de 1992⁶⁶, se firmó el texto definitivo del tratado en medio de un convulsionado ambiente político para los tres países de América del Norte.

Así por ejemplo, la política canadiense se encontraba crispada por la oposición al partido del primer ministro MULRONEY, que había conseguido la victoria en las elecciones debido a la desaceleración económica (la llamada “*crisis constitucional*”), y por las presiones políticas generadas por los efectos negativos del ALCCU de 1989, en especial por parte de los pequeños empresarios (por el traslado de algunos sectores de la industria canadiense hacia Estados Unidos) y del sector laboral (las organizaciones sindicales, concretamente *Canadian Labor Congress*, que reprochaban el aumento del desempleo)⁶⁷. El mismo ambiente se respiraba en México, tras la crisis económica heredada desde 1982 y el desprestigio acumulado por el monopolio político del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que tendría como punto de ruptura la denuncia del partido opositor de fraude electoral del gobierno de Salinas, y las protestas de algunos sectores (en especial, los agricultores mexicanos) por la celebración del futuro acuerdo con sus vecinos del norte del continente. También, en Estados Unidos la política doméstica se encontraba convulsionada, pues el TLCAN se firmaría una vez terminadas las elecciones presidenciales de 1992, donde fracasaría el proyecto electoral de Bush padre. El nuevo presidente demócrata BILL CLINTON apoyó la ratificación del acuerdo con la condición de que se incluyeran salvaguardas eficaces para la protección del medio ambiente y los derechos de los trabajadores. Consecuentes con lo anterior, los gobiernos canadiense, mexicano y estadounidense firmaron en septiembre de 1993 los acuerdos “*complementarios*” sobre los temas laboral y ambiental⁶⁸. Ahora bien, este apoyo del nuevo presidente estadounidense no apaciguó los ánimos al interior del país, pues el líder político y candidato

8 de abril de 1992, y finalmente, la sexta, en Washington, del 2 al 12 de agosto de 1992, donde concluyeron oficialmente las negociaciones del TLCAN.

66 CRUZ BARNEY, Ó., “El régimen jurídico del Comercio Exterior de México: de la Independencia al Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, vol. XVIII, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006, pp. 163-164.

67 Dos años después de la entrada en vigor del ALCCU la economía canadiense registró una fuerte recesión, con la consecuente pérdida de empleos en sectores importantes como la industria de muebles y de productos eléctricos. Esta crisis económica provocó que el gobierno canadiense actuara con reserva ante el anuncio de consultas entre México y Estados Unidos, y finalmente, en 1993, el primer ministro canadiense, MULRONEY, anunció su retirada de la política, dimitiendo en medio de la crisis y ante la derrota electoral sufrida en un referéndum para la reforma constitucional; le sucedió en el cargo y como máximo dirigente del Partido Conservador Progresista KIM CAMPBELL. Cfr. RUBIO, L., *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*, FCE, México, 1994, pp. 46-47.

68 SMITH, P.H., “Los Estados Unidos. La integración regional”, en Centro de Investigaciones para el Desarrollo, *¿Cooperación o rivalidad? Integración regional en las Américas y la Cuenca del Pacífico*, México, 1997, pp. 74 y ss.

presidencial ROSS PEROT pudo encontrar espacio para realizar una oposición importante al TLCAN⁶⁹.

Con todo, el presidente Clinton asumió el riesgo político de someter la aprobación del tratado al Congreso estadounidense, con el 60% de los representantes demócratas en oposición. La estrategia política de CLINTON finalmente funcionó durante la votación y el TLCAN fue aprobado por el Congreso, con una votación en la Cámara de 234-200, el 17 de noviembre de 1993, y con un resultado de 61-38 en el Senado, el 20 de noviembre del mismo año⁷⁰. El primero en aprobar el TLCAN fue el Parlamento canadiense, en la Cámara de los Comunes el 27 de mayo y en el Senado el 23 de junio de 1993. Por último, el Congreso mexicano hizo lo propio el 22 de noviembre de 1993⁷¹.

La importancia del TLCAN varía en cada uno de los países, pero no hay duda de que tiene un mayor impacto en México y Estados Unidos que en Canadá⁷². Justamente, desde el inicio de las negociaciones, el interés del presidente Salinas de Gortari fue claro⁷³: crear un acuerdo *formal* de comercio con Estados Unidos, lo que suponía una oportunidad para garantizar un proceso de “*ajuste estructural*”⁷⁴. Este interés del gobierno de Salinas fue generado por el comportamiento desfavorable del conjunto de la económica mexicana, es decir, por los altos niveles de endeudamiento y la crisis en la balanza de pagos (con la suspensión de pagos de su deuda externa), el déficit fiscal y comercial

69 El opositor al TLCAN Ross Perot argumentaba que el TLCAN provocaría que las empresas estadounidenses buscaran beneficiarse con el bajo costo de la mano de obra mexicana, lo cual implicaría para el trabajador de Estados Unidos la pérdida de millones de puestos. Cfr. PEROT, R. y CHOATE, P., *Save your job, save our Country. Why NAFTA must be stopped now*, Hyperion Press, New York, 1993.

70 VON BERTRAB, H., *El redescubrimiento de América. Historia del TLC, FCE*, México, 1996, pp. 210-254.

71 BLANCO MENDOZA, H., *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, FCE, México, 1994, pp.161 y ss.

72 Esta menor importancia no significa que para Canadá la negociación del TLCAN constituya un acontecimiento jurídico-comercial sencillo, dado que surgen de nuevo posiciones proteccionistas en el Congreso de Estados Unidos, que demandó, para votar a favor del nuevo acuerdo comercial, la inclusión de los acuerdos laborales y ambientales que no tenían precedentes en el ALCCEU; y, sobre todo, se presentaron muchas peticiones directas dirigidas a los canadienses, como las limitaciones a la importación de trigo duro, a la de crema de cacahuete, la eliminación de algunos subsidios a las industrias y otras concesiones adicionales. A su vez, en algunos sectores negociados con anterioridad, como el de los automóviles, Canadá pareció haber dado marcha atrás con respecto a los beneficios del ALCCEU al aceptar, por ejemplo, que el nuevo porcentaje del contenido regional de la norma de origen se elevara del 50 al 62.5%. Cfr. ACUA POPOCATL, *Las implicaciones de las exigencias del Congreso de Estados Unidos*, cit., pp. 119-120.

73 En palabras del presidente Salinas, “una nueva realidad mundial exigía esas inéditas iniciativas. Me quedó claro que el carácter inevitable de la globalización hacía urgente negociar el TLC”: SALINAS DE GORTARI, C., *México, un paso difícil a la modernidad*, Plaza & Janés, Estados Unidos, 2000.

74 VEGA CÁNOVAS, G., “México, Estados Unidos y Canadá: la ayuda y modalidades de un Acuerdo de Libre Comercio trilateral”, en VEGA CÁNOVAS, G. (comp.), *México-EE.UU.: 1990*, Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 1990, p. 153.

exterior, sumados a la caída de los precios del petróleo⁷⁵. Por consiguiente, el TLCAN tuvo un efecto “*lock-in*” en México, pues este acuerdo aportó el clima propicio para la ejecución de programas económicos a escala nacional⁷⁶. En efecto, la prioridad del gobierno mexicano durante este período se enfocó en recomponer la economía por medio de un esquema de *liberalización económica*⁷⁷, siendo una las principales herramientas el proceso de privatización y de apertura económica, el cual incluyó la reducción de la participación y regulación del Estado en la economía, así como la inserción de esta en el sistema económico internacional mediante el fomento de las exportaciones⁷⁸. El TLCAN, igualmente, había sido un instrumento importante para regular e institucionalizar la integración “*silenciosa*” de la economía mexicana y estadounidense, las cuales venían creciendo desde hacía varios años, fruto del incremento de la inversión empresarial estadounidense en México. Por tanto, este nuevo acuerdo conllevaba una voluntad política de regular de manera directa este fenómeno, mediante un instrumento de integración económica conciliado entre los gobiernos⁷⁹.

Por otra parte, el principal objetivo de Canadá para negociar un nuevo tratado con Estados Unidos (que admitiría a un país en vía de desarrollo) fue de carácter *defensivo*. De hecho, al gobierno canadiense le interesaba que México no recibiera más concesiones que aquellas logradas en el ALCEU⁸⁰.

75 MEYER, L., “La crisis de la élite mexicana y su relación con Estados Unidos. Raíces históricas del TLC”, en VEGA CÁNOVAS (comp.), *México-EE.UU.: 1990*, cit., pp. 172 y ss.

76 LAWRENCE, R.Z., *Regionalism, multilateralism and deeper integration*, Brookings Institution, Washington, 1996.

77 Durante el gobierno del presidente De la Madrid (1982-1988), México se enfrentó a una gran crisis financiera, la cual acabó con el modelo de *sustitución de importaciones*, es decir, dejó atrás décadas de nacionalismo y autarquía económica expresión de una estrategia de desarrollo basada en el cierre de las fronteras comerciales para estimular la creación de un sector industrial nacional y satisfacer la demanda interna. El gobierno de Salinas aprovechó este momento de crisis para la construcción del nuevo modelo: *la apertura de la economía mexicana* al comercio internacional y a la inversión extranjera. Cfr. BELLO, J.H. y HOLMER, A.M., “The North American Free Trade Agreement: Its overarching implications”, en *The International Lawyer*, vol. 27, n.º 3, 1993, p. 590.

78 HUERTA GONZÁLEZ, A., *Riesgos del modelo neoliberal mexicano*, Diana, México, 1992, p. 23.

79 ALDECOA LUZARRAGA, F., “Hacia la formalización de la ‘integración silenciosa’ de México en Estados Unidos: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en PÉREZ GONZÁLEZ, M. et al. (eds.), *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al Profesor Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 43-55, y RICO, C., “El debate mexicano sobre el Acuerdo de Libre Comercio. Globalización, economía y opciones de desarrollo realmente existentes”, en *Cursos de Derecho Internacional de Victoria-Gasteiz*, UPV-EHU, 1992, p. 374.

80 La presencia de Canadá tiene el carácter de una maniobra *defensiva*, que se explica por la presencia previa del ALCEU. En otras palabras, en el evento de que Canadá hubiese permanecido al margen del TLCAN, un único país, Estados Unidos, hubiese tenido acceso libre a todos los mercados de América del Norte, quedando al margen de cualquier redefinición de las reglas del comercio y la inversión en Norteamérica. Cfr. WONNACOTT, R., “Canada’s role in NAFTA: to what degree has it been defensive?”, en BULMER-THOMAS V., CRASKE, N. y SERRANO, M.

Canadá, adicionalmente, pretendía que el TLCAN corrigiera algunas fallas del anterior acuerdo comercial, y se contempló como una posibilidad para crear reglas más claras y transparentes en el comercio con Estados Unidos. Un ejemplo de nuestro aserto fueron los preceptos vinculados con las normas de origen para el sector automotor⁸¹. Finalmente, los objetivos del gobierno estadounidense con el TLCAN fueron, esencialmente, de carácter geoestratégico (*strategic trade policy*) y geoeconómico, tales como: asegurar un creciente acceso al petróleo de México⁸²; preservar la estabilidad en la frontera sur del país⁸³, y aumentar y proteger las inversiones de sus empresas⁸⁴. Junto a estas pretensiones, los países involucrados, muy especialmente Estados Unidos, buscaban desarrollar proyectos conjuntos en la regulación de los intercambios de productos, servicios, capitales y mano de obra, que redundaran en beneficios a los propios participantes, ya que por razones de proximidad geográfica e intereses económicos y políticos comunes podían lograr áreas de cooperación económica entre los tres Estados parte del TLCAN. Con el TLCAN, no cabe duda, nace un nuevo bloque económico que se funda en la idea de lograr una importante posición negociadora en sus tratos comerciales con los mercados de otros países o bloques económicos y en el propio foro multilateral del comercio⁸⁵.

(eds.), *Mexico and the North American Free Trade Agreement: Who will benefit?*, Basingstoke, Macmillan Press/ILAS, 1994.

81 Canadá vio al TLCAN como una oportunidad para corregir el cálculo polémico del contenido regional aplicable a la norma de origen, que bajo el ALCEU se había establecido en el 50%, la cual posteriormente originó entre Estados Unidos y Canadá una controversia por respecto al tema de los automóviles, en donde Estados Unidos estaba cobrando aranceles elevados, pues consideraba que este tipo de productos se construían en su mayoría en Japón, y no en Canadá, como en el caso de los automóviles de la marca japonesa Honda. Cfr. ACUA POPOCATL, *Las implicaciones de las exigencias del Congreso de Estados Unidos*, cit., p. 119.

82 En efecto, para la economía estadounidense México representaba una de las cinco principales fuentes de abastecimiento de petróleo.

83 El gobierno de Estados Unidos pretendió, con la firma del TLCAN, estimular el crecimiento económico de México, con lo cual se eliminaría la presión social y, al mismo tiempo, el régimen político se vería fortalecido. Cfr. HILL, F., "Symposium: Business and investment law in the United States and Mexico", en *Loy A.L. Int'l and Comp. & Law Journal*, vol. 15, n.º 4, 1993, p. 916.

84 Antes de la entrada en vigor del TLCAN, más del 75% del comercio entre México y Estados Unidos se realizaba prácticamente libre de aranceles, de ahí que el Tratado tenga una motivación más cercana a las inversiones que al comercio.

85 SMITH, P.H., "Los Estados Unidos. La integración regional", en Centro de Investigaciones para el Desarrollo, *¿Cooperación o rivalidad? Integración regional en las Américas y la Cuenca del Pacífico*, México, 1997, pp. 79-80. En el mismo sentido, véase WITKER, J., "La agenda trilateral: el petróleo", en ARRIOLA, C. (comp.), *Testimonios sobre el TLC*, Diana, México, 1994, pp. 159 y ss., y DORAN, C., "La política de un nuevo orden comercial en América del Norte", en VEGA CÁNOVAS, G., *México-EE.UU.: 1990*, Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México, 1990, p. 124.

Así pues, el TLCAN representa el punto de inflexión en las relaciones comerciales de Estados Unidos⁸⁶, y determina la estructura y los contenidos de los siguientes TLC celebrados con diferentes países del continente, por distintas razones:

- En primer lugar, porque es la primera vez que se firma un TLC entre dos economías desarrolladas, Estados Unidos y Canadá, y una economía menos desarrollada, México⁸⁷. Al respecto, el TLCAN es un tratado *Norte-Sur* que reconoce las asimetrías económicas, pero no confiere *prima facie* ningún trato especial y diferenciado al país en desarrollo.

- En segundo término, el TLCAN *respet*a el marco jurídico que establece el *sistema* GATT/OMC, lo cual significa que los países signatarios realizarán un acuerdo para negociar aspectos concretos del intercambio comercial entre ellos, sin renunciar a la diversificación de sus relaciones comerciales con otros países.

- Un tercer aspecto es que el TLCAN tiene una naturaleza *multidimensional*, que desborda el contenido típico (promover el libre tránsito de bienes entre los países signatarios mediante la eliminación de impuestos a la importación, aranceles y barreras al comercio entre dos o más Estados) de las zonas de libre comercio, toda vez que incorpora los llamados “*nuevos temas*”. El tratado incorpora disposiciones que regulan diferentes actividades económicas como: inversiones, competencia, telecomunicaciones, propiedad intelectual, servicios financieros y movilización temporal de personas⁸⁸.

- Un cuarto atributo es el *efecto de expansión* que poseen los TLC, esto es, el hecho de que operan como instrumentos internacionales con socios selectos, que pueden ser utilizados para promover diferentes objetivos, adicionales a los estrictamente económicos, como por ejemplo seguridad, lucha contra el tráfico de drogas, protección al medio ambiente, entre otros.

C. El TLC de Estados Unidos con Chile

Las negociaciones iniciadas entre el gobierno estadounidense y el chileno rompen una cierta indiferencia y paralización en el ámbito de la integración

86 FIX-FIERRO, H. y LÓPEZ-AYLLÓN, S., “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la globalización del derecho”, en WITKER, J., *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*, t. 1, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie I, Estudios de Derecho Económico, n.º 22, UNAM, México, 1993, pp. 30 y 31.

87 SERRANO, M., “Reflexiones en torno a la iniciativa de una zona norteamericana de libre comercio”, en ALCÁNTARA, M. y MARTÍNEZ, A. (eds.), *México frente al umbral del siglo XXI*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI, Madrid, 1992, pp. 123-142; Buzo de la Peña, R., “México frente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El ingreso a la globalización de la economía mexicana”, en MORALES ARAGÓN, E., *La nueva relación de México con América del Norte*, UNAM, México, 1994, pp. 130 y ss.

88 SMIHT, M., “The North American Free Trade Agreement: Global impacts”, en ANDRENSON, K. y BLACKHURST, R. (eds.), *Regional integration and the Global Trading System*, Harvester Wheat Sheaf, New York-London-Toronto, 1993, p. 85.

económica del hemisferio, pues esta es la primera señal concreta y efectiva de liberalización comercial que realiza Estados Unidos con la región, tras la aprobación del TLCAN en 1994. El momento clave para la apertura del proceso de negociación con Chile fue la llegada de la democracia en 1990, a partir de la presencia en el poder del presidente PATRICIO AYLWIN, quien se sumó a la sólida administración de la economía establecida durante el gobierno militar de PINOCHET⁸⁹. En efecto, el primer paso del TLC Chile-Estados Unidos ocurrió en el marco de la Iniciativa de las Américas en junio de 1990⁹⁰, donde los presidentes AYLWIN y BUSH padre hicieron público el interés de ambos gobiernos en convertirse en socios comerciales y propusieron seriamente la posibilidad de negociar un acuerdo comercial⁹¹. Otro antecedente significativo fue la invitación del gobierno estadounidense, surgida en la Cumbre de las Américas (Miami, diciembre de 1994), para que Chile participara en el TLCAN⁹², que se frustraría a finales de los años noventa (en noviembre de 1997) cuando el Congreso de Estados Unidos no aprobó la legislación para otorgar la autorización de la *vía rápida* o “*fast track*” al presidente CLINTON⁹³.

Desde entonces, Chile y Estados Unidos se involucraron profundamente en las negociaciones y lograron progresos significativos en el avance de la agenda comercial bilateral. Así por ejemplo, en 1998, durante la visita oficial del presidente CLINTON a Chile, se creó una comisión conjunta Chile-Estados Unidos para estudiar los posibles temas de un futuro acuerdo comercial. Dos años más tarde, el presidente RICARDO LAGOS anunciaría el comienzo de las negociaciones del TLC con Estados Unidos⁹⁴, que significó el preámbulo de la

89 La política de apertura económica chilena se inicia con reformas estructurales y de política comercial “*radicales*”, realizadas por el ministro de Hacienda del gobierno del general Pinochet, Jorge Cauas, a partir de 1975. En este sentido, vale la pena recordar que esta política (acogida en el Dcto. Ley 600 de 1976) se traduce en la reducción de aranceles, con un arancel fijo del 10%, y en otorgar trato nacional al inversionista extranjero. Cfr. SILVA, V., “Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa”, en *Serie Comercio Internacional*, CEPAL, Santiago de Chile, junio de 2001, pp. 18 y ss.

90 El texto de la prensa disponible en: www.bushlibrary.tamu.edu/papers/1990.

91 *El Mercurio*, “Libre Comercio con EE.UU.: El largo camino de un acuerdo”, 24 de mayo de 1992.

92 *El Mercurio*, “Dijo Presidente Aylwin: Acuerdo trilateral de comercio abre puertas para Chile”, 13 de agosto de 1992.

93 Desde 1992, durante la visita oficial del presidente AYLWIN a Washington, el presidente George Bush planteó la posibilidad del ingreso de Chile al TLCAN, cuando finalizaran las negociaciones. Así pues, en junio de 1994, durante una reunión Clinton-Frei, se anunció que iniciarían las negociaciones, para que Chile formara parte del TLCAN, las cuales comenzarían una vez se autorizara al presidente CLINTON el “*fast track*”. Con el objetivo de lograr incorporarse al TLCAN, el presidente chileno visitó Estados Unidos, en 1996, con una misión comercial. Como último recurso, este mandatario se presentó ante el Congreso estadounidense, en febrero de 1997, para solicitar su apoyo en la incorporación de Chile al TLCAN, sin embargo, en noviembre del mismo año, el legislativo de Estados Unidos negó la autorización.

94 Cabe señalar que antes del inicio oficial de las negociaciones, el 29 de noviembre de 2000, el gobierno chileno amplió (en 1999) el TLC firmado con México.

primera ronda de negociaciones, realizada el 6 y 7 de diciembre en Washington. Tras una década de espera del gobierno chileno y catorce rondas⁹⁵, finalmente se terminaron las negociaciones del acuerdo, el 11 de diciembre de 2002. El 6 de junio de 2003 (en Miami) el Representante de Comercio de Estados Unidos (USTR), ROBERT B. ZOELLICK⁹⁶, y la ministra chilena de Relaciones Exteriores, SOLEDAD ALVEAR, firmaron el TLC Chile-Estados Unidos, el cual fue aprobado por el Congreso estadounidense a finales de julio de 2003⁹⁷ y por el Congreso chileno en octubre del mismo año⁹⁸, con vigencia a partir del 1.º de enero de 2004.

95 El proceso de negociación del TLC Chile-Estados Unidos se estrenó con la primera ronda (diciembre 6 y 7) en Washington, en tanto que se cumplían los últimos días de la administración Clinton. En 2001 fue elegido presidente GEORGE BUSH, el cual celebró la segunda ronda (enero 9 a 11) en Santiago, bajo la dirección del canciller chileno OSVALDO ROSALES y el representante comercial de Estados Unidos, PETER ALLGEIR. La tercera ronda (marzo 26 a 30) en Miami, es el primer encuentro bajo la administración Bush. La cuarta ronda (mayo del 10 al 16), en Santiago, permitió fijar el calendario de reuniones de 2001. Para la quinta ronda (junio 11 a 15), en Washington, se nombró como jefe de negociaciones a REGINA VARGO. En la sexta ronda (julio 23 a 27), en Santiago, por primera vez las partes presentaron sus listas de desgravación y acordaron presentar en el mes de agosto sus prioridades. En la séptima ronda (septiembre 11 a 14), en Washington, se inició el estudio detallado de los mercados agrícolas y bienes industriales. En la octava ronda (octubre 9 a 19), en Santiago, se avanzó en el tema de acceso a mercados, y además en el mismo mes la Cámara de Representantes norteamericana aprobó la autoridad para negociar acuerdos comerciales o *Trade Promotion Authority*. Con la novena ronda (noviembre 27 a diciembre 4), en Miami, se amplió el término de las negociaciones hasta 2002, por lo cual se suspendió el estudio de los temas laborales y ambientales. La décima ronda (enero 22 a 25) tuvo lugar en Santiago, y en ese mes el Comité de Finanzas norteamericano aprobó el *Trade Promotion Authority* (anteriormente llamado “*fast track*”). En la undécima ronda (abril 9 a 12), en Santiago, se estudiaron las ofertas actualizadas en los temas de acceso al mercado agrícola y los nuevos textos de acceso a bienes industriales. Con ocasión de la decimosegunda ronda (septiembre 27 a 2 de octubre), que tuvo lugar en en Atlanta, finalmente, el Congreso estadounidense aprobó el *Trade Promotion Authority* al presidente Bush. Con la decimotercera ronda (noviembre 4 a 8), efectuada en Santiago, se establecieron los equipos de trabajo y se determinaron las materias más sensibles, siendo estas: agrícola, propiedad intelectual, servicios financieros, inversiones, laboral y medio ambiente, las cuales serían negociadas en la siguiente ronda. En la decimocuarta ronda (diciembre 2 a 10), en Washington, finalizaron las negociaciones y se logró un acuerdo, esto el 11 de diciembre de 2002.

96 Cinco semanas después de la firma del TLC Chile-Estados Unidos, el 15 de julio de 2003, la administración Bush presentó ante su Congreso el proyecto de ley y los documentos para la ratificación legislativa del TLC. El 16 de julio, la Comisión de Justicia de la Cámara de Representantes aprobó el primer paso legislativo para ratificar el TLC.

97 En efecto, el 24 de julio, la Cámara de Representantes estadounidense aprobó, con 270 votos a favor, 156 en contra y 10 abstenciones, el TLC Chile-Estados Unidos. A su turno, el 31 de julio, el Senado de Estados Unidos dio su aprobación definitiva al TLC, con 66 votos a favor y 31 en contra.

98 El 26 de agosto de 2003, la Cámara de Diputados de Chile inició la discusión del TLC, y para ello se creó una Comisión Especial de la Cámara de Diputados integrada por 25 parlamentarios, que se encargó de revisar el acuerdo. El 10 de septiembre, la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados aprobó por amplia mayoría el TLC (por 21 votos a favor y 3 en contra). Posteriormente, el 8 de octubre, el Senado aprobó, con 87 votos a favor, 8 en contra y 8 abstenciones, el proyecto de acuerdo que permitía la aprobación del TLC. Finalmente,

Este nuevo TLC fortalece el modelo propuesto por Estados Unidos para el continente, ya que materializa la voluntad y la capacidad de un país desarrollado y otro en desarrollo de acordar y negociar un instrumento internacional comercial (de tipo *Norte-Sur*) con el objetivo de una integración económica *superficial*, la cual se concentra en potenciar los flujos comerciales a una escala bilateral. Empero, este acuerdo no solo afecta las políticas económicas de “*frontera*” (correspondientes a las exportaciones e importaciones), también tienen efectos sobre las políticas esenciales para el conjunto de la economía, así como para la vida cotidiana de los trabajadores y de la sociedad en general. Desde esta perspectiva, al igual que en el caso de México, para Chile el TLC tiene un efecto “*lock-in*”, toda vez que significa un paso más en la consolidación de un proceso de reformas económicas estructurales (bajo el esquema de la apertura al libre mercado) que fue elegido por el gobierno chileno a mediados de los años setenta⁹⁹. Estas reformas fueron perfiladas por el gobierno militar (mediante la *política de apertura unilateral*) y se prolongaron durante los siguientes gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia¹⁰⁰, quienes introdujeron en el esquema algunas líneas de acción complementarias, como la política “*lateral*”, que permitió la celebración selectiva de acuerdos comerciales preferenciales de carácter bilateral o regional¹⁰¹.

Teniendo en cuenta lo anterior, el tratado tiene un gran alcance político para Chile, ya que su contenido obliga a los Estados signatarios a respetar

el 4 de diciembre, el presidente Ricardo Lagos, junto a los ministros de Relaciones Exteriores, SOLEDAD ALVEAR, y de Hacienda, NICOLÁS EYZAGUIRRE, promulgó el tratado.

99 En los años setenta el gobierno chileno, en oposición al enfoque proteccionista seguido por los países vecinos, optó por un modelo de desarrollo que fue criticado por muchos sectores políticos, empresariales y parte de la comunidad internacional. Es más, sus autores y el propio gobierno fueron acusados de promover un *sistema individualista* y contrario a los intereses de la población. El modelo sobrevivió a pesar de las dificultades de la crisis económica de 1982-1983, y se consolidó en la década de los noventa, en la cual Chile encontró la unidad en torno a las ideas de la economía libre y la democracia política. Cfr. MELLER, P., *Un siglo de Economía Política chilena (1890-1990)*, Edit. Andrés Bello, Santiago de Chile, 1998.

100 Ahora bien, para SÁEZ y VALDÉS gran parte del éxito de la política de *apertura económica*, o de la llamada política comercial “*lateral*”, se debe a su continuidad durante los gobiernos civiles de PATRICIO AYLWIN (1990-1994), EDUARDO FREI (1994-2000) y RICARDO LAGOS (2000-2006) del partido político Convergencia, dado que consolidan y soportan la estrategia comercial mediante la integración y cooperación económica, siendo su principal instrumento de integración son los acuerdos comerciales. Cfr. SÁEZ, S. y VALDÉS, J.G., “Chile y su política comercial ‘lateral’”, en *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, n.º 67, abril de 1999, p. 83.

101 En ese contexto histórico, “las nuevas autoridades económicas parecieron apuntar hacia los acuerdos comerciales preferenciales como una herramienta eficiente para mejorar la inserción de Chile en la economía internacional dentro del marco estratégico que se conoce como regionalismo abierto”: PORRAS, J.I., “La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político”, en *Serie Comercio Internacional (CEPAL)*, n.º 36, Santiago de Chile, diciembre de 2003, p. 34.

los principios económicos a largo plazo, independientemente del gobierno de turno, lo que convierte al TLC Chile-Estados Unidos en factor de estabilidad y defensa del modelo económico y su ya mencionada política “*lateral*”¹⁰². Además, el TLC permite logros más profundos y rápidos que los obtenidos por la apertura unilateral y por el avance multilateral¹⁰³, dado que garantiza una mayor estabilidad en las estructuras de intercambio comercial y de flujo de inversiones y facilita una mejor integración con los mercados financieros y de inversión internacionales¹⁰⁴.

Otro objetivo esencial del gobierno chileno fue asegurar las condiciones de acceso y la estabilidad de las exportaciones¹⁰⁵, eliminar las barreras al comercio y, en términos generales, avanzar en todas las dimensiones del comercio con su principal socio comercial¹⁰⁶, Estados Unidos, y así salir definitivamente de su largo *estancamiento* económico para revalidar el modelo económico que comenzaba a cuestionarse¹⁰⁷.

102 SÁEZ y VALDÉS utilizan la idea de “*política comercial lateral*” para explicar la política de acuerdos implementada por Chile durante los años noventa. Cfr. SÁEZ y VALDÉS, “Chile y su política comercial ‘lateral’”, cit. Otros autores también utilizan esta idea, como por ejemplo PIZARRO, R., *Contenido y significación económica de los Acuerdos de Complementación Económica de Libre Comercio*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago, febrero, 1994; SILVA, V., “Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa”, cit.; entre otros.

103 SILVA, “Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa”, cit., p. 19.

104 Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, junio 2003.

105 Estados Unidos es el país destino más importante de las exportaciones chilenas, las cuales representan el 15% del total, por un valor de US\$1.5 mil millones. Según datos del “Informe Mensual de Comercio Exterior” n.º 24, marzo de 2005, realizado por el Servicio Nacional de Aduanas Chileno, Dirección Nacional, Departamento de Estudios, pp. 2 y ss.

106 Durante la década pasada, los vínculos económicos entre Estados Unidos y Chile se fortalecieron, tanto en materias comerciales como en la inversión. Entre 1991 y 2001 las importaciones estadounidenses desde Chile crecieron en un 165%, con lo cual llegaron a US\$3,8 mil millones durante 2001. Las exportaciones de Estados Unidos a Chile sumaron US\$2,8 mil millones en ese mismo año. Estados Unidos también es el mayor socio comercial individual (aunque hay que precisar que, en años recientes, el intercambio con el bloque de la Unión Europea ha sobrepasado levemente el comercio con Estados Unidos), y su mayor inversionista extranjero (responsable de más del 30% de la inversión extranjera directa en el periodo 1974-2001). Actualmente, el intercambio de bienes entre ambos países se caracteriza por el intercambio de bienes de alta tecnología producidos en Estados Unidos contra materias primas chilenas basadas en recursos naturales; el acuerdo comercial ayudará a la diversificación de las exportaciones chilenas al abrir potenciales nichos de mercado y al expandir las oportunidades que existen en Estados Unidos para las manufacturas chilenas y para bienes de mayor valor agregado. Cfr. REKAS, M., “Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Un análisis de sus efectos en las exportaciones chilenas a Estados Unidos”, en *The Chilean American Chamber of Commerce* (AMCHAM Chile), octubre de 2003, p. 5.

107 MOGUILLANSKY, G., *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?*, FCE y CEPAL, 1999; SILVA, V., “Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa”, cit., p. 7; AGOSIN, M. y FRENCH-DAVIS, R., “La inserción internacional de Chile. Experiencias recientes y desafíos”, en CORTÁZAR, R. y VIAL, J. (comps.), *Construyendo opciones. Propuestas económicas*

Es preciso señalar que Chile ha sido, desde la década de los noventa, uno de los países latinoamericanos más activos en el impulso de políticas de acuerdos comerciales bilaterales, con fundamentos tanto de política exterior como económicos. En efecto, la política de expansión y liberalización de la economía chilena se inició mucho antes de la negociación del TLC Chile-Estados Unidos; así por ejemplo, el gobierno chileno había firmado acuerdos de complementación económica con Argentina (1991), Bolivia (1993), Venezuela (1993), Colombia (1994), Ecuador (1995) y Perú (1998), y de igual forma había suscrito TLC con los países del Mercosur (Argentina, Uruguay, Brasil y Paraguay, 1996), Canadá (1996), México (1998), países centroamericanos (Costa Rica y El Salvador, 1999), la Unión Europea (2002), Corea del Sur (2003), Estados Unidos (2003), Nueva Zelanda y Singapur (2005) y China (2005). No es de extrañar, por tanto, que Chile sea considerado el país con la economía más abierta de América Latina, y es el único país de la región que ya califica plenamente para la Asociación de Libre Comercio Global (ALCG)¹⁰⁸. Igualmente, según el *Índice de Libertad Económica 2012* de la Fundación Heritage y del Wall Street Journal, Chile es la séptima economía más libre del mundo¹⁰⁹.

Para valorar los objetivos estadounidenses es necesario partir de un enfoque *geoeconómico*, ya que la expansión del modelo TLC en el continente responde a causas de orden estratégico que pueden devenir como las principales fuerzas catalizadoras de los futuros instrumentos y procesos de integración económica¹¹⁰. Este efecto expansivo del modelo estadounidense propuesto parte de una integración superficial que utiliza “*vías bilaterales*” con socios selectos, para promover objetivos que no se limitan a los estrictamente comerciales. Así pues, el gobierno estadounidense logró tres objetivos *estratégicos* con el TLC Chile-Estados Unidos, a saber:

- El primero fue *sumar un socio comercial* que le permitiera avanzar en su competencia con otros países o economías desarrolladas (en concreto, con

y *sociales para el cambio de siglo*, CIEPLAN-DOLMEN, Santiago de Chile, 1998; DÍAZ, A. y RAMOS, J., “Apertura y competitividad”, *ibíd.*

108 Esta calificación de Chile para ser miembro de la Asociación de Libre Comercio Global (ALCG) es compartida con Singapur, la República Checa, Dinamarca, Estonia, Hong Kong, Irlanda, Luxemburgo, Nueva Zelanda y el Reino Unido.

109 La Fundación Heritage junto con el Wall Street Journal publicó por primera vez el Índice de Libertad Económica (ILE) en 1995, con el objetivo de proporcionar una herramienta para políticos e inversionistas que midiera de manera sistemática y empírica la libertad económica de diversos países alrededor del mundo. Los autores del ILE definen la libertad económica como la ausencia de coerción o restricción gubernamental sobre la producción, la distribución o el consumo de bienes y servicios más allá de lo necesario para que los ciudadanos protejan y mantengan la libertad en sí misma. Según el ranking del ILE de 2012, Chile ocupa la séptima posición a nivel mundial y la primera en el continente americano. Véase: <http://www.heritage.org/Index/>

110 PLAZA CEREZO, S., “Los bloques comerciales en la economía mundial”, en *Serie Actualidad*, Economía, Síntesis, 1997.

el bloque europeo y asiático) por la prevalencia y el control en el mercado del continente americano. En este sentido la prolongación del modelo TLC en Chile representó un paso más en el establecimiento de las reglas de los intercambios económicos en el hemisferio, diseñadas para apoyar tanto el desarrollo global de las empresas transnacionales e instituciones financieras estadounidenses, como su disputa por el liderazgo en el ámbito regional y multilateral.

- En segundo lugar, el TLC Chile-Estados Unidos simboliza la elección de un *camino alternativo* frente a las dificultades de concluir el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el año 2005¹¹¹ y a la falta de consenso en el foro multilateral en temas clave del comercio. En efecto, el modelo TLC diseñado en el TLCAN tiene como propósito *geoeconómico* significativo celebrar tratados bilaterales orientados a la construcción gradual (*bulding blocks*) de zonas de libre comercio en el hemisferio bajo las mismas reglas.

- Finalmente, para Estados Unidos este nuevo TLC es un éxito "*geopolítico*"¹¹² que ubica políticamente a Chile en contradicción con la estrategia de los países del Mercosur y la CAN¹¹³. Al mismo tiempo, obstaculizó la entrada de Chile a estos bloques regionales¹¹⁴, que habían presentado limitaciones y modificaciones al ALCA (situación que condicionó la expansión de Estados Unidos en la región) y quienes a su vez trataron de negociar en bloque con el gobierno estadounidense, restringiendo cualquier avance en los acuerdos

111 UMAÑA, GERMÁN, *Análisis del Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos*, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, noviembre de 2003. De hecho, muchos de los temas que se negociaron en el TLC Chile-Estados Unidos, tales como inversiones, políticas de competencia, compras gubernamentales y facilitación del comercio, son temas que aún no se han negociado en la OMC (es más, fueron rechazados en la Cumbre de Cancún), pero sí están incluidos en el borrador del ALCA.

112 Otro ejemplo es la Declaración Conjunta Chile-Estados Unidos sobre la Primera Reunión de la Comisión de Libre Comercio Chile-Estados Unidos, en donde los gobiernos señalan: "Hay que destacar que el impacto global del Acuerdo va más allá de los dos países. Las disposiciones del TLC han servido como referencia para otras negociaciones bilaterales, especialmente en el continente americano, incluyendo el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Desde la firma del Tratado, Chile y Estados Unidos han trabajado conjuntamente con otros países, con el objeto de liberar el comercio en las Américas y consensuar un ambicioso y exitoso acuerdo del ALCA". Cfr. Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Dirección de Prensa y Difusión, 3 de junio de 2004.

113 Sin duda, el mayor problema de la firma del TLC Chile-Estados Unidos es que aleja a Chile de sus aliados latinoamericanos naturales, siendo estos el Mercosur y la CAN. Cfr. D'ALBUQUERQUE, L., "El TLC no debe ser modelo para el ALCA. Qué piensan en Brasil", en *El Mercurio*, Santiago de Chile, 15 de diciembre de 2002.

114 De hecho, para Pizarro, el anuncio del inicio de las negociaciones del TLC Chile-Estados Unidos representó "desahuciar el trabajo que se venía desarrollando para la incorporación plena de Chile al Mercosur, con el consecuente deterioro en las relaciones políticas con los países vecinos": PIZARRO, R., "El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Mitos y realidades", en *Análisis de Políticas Públicas*, n.º 6, febrero de 2002, Fundación Terram, Santiago de Chile, p. 5.

del ALCA a los progresos en las negociaciones multilaterales de la OMC. Este carácter *geopolítico* del TLC fue reconocido por el Representante de Comercio de Estados Unidos, ROBERT ZOELICK, en declaraciones al *Washington Post* donde sostuvo que es “poca la importancia económica” del TLC Chile-Estados Unidos para Estados Unidos, pero su relevancia se encuentra en la estrategia del presidente George Bush para promover su agenda comercial en la región (provocando un efecto dominó), ya que “los países estarán más dispuestos a sumarse a acuerdos más amplios si sus naciones rivales firman tratados de libre comercio con Washington, porque tendrán miedo de perder acceso al lucrativo mercado estadounidense”¹¹⁵.

En conclusión, para el gobierno estadounidense el tratado con Chile constituye el primer paso hacia su *meta regional*¹¹⁶ que, como ya hemos visto en los ejemplos anteriores de integración económica (ALCCEU y TLCAN), es parte de la política exterior de Estados Unidos, la cual se orienta básicamente hacia el fomento de entornos económicos estables en el hemisferio¹¹⁷.

D. El TLC andino: los tratados de Estados Unidos con Colombia y Perú

El TLC Andino no altera la naturaleza jurídica del modelo TLC (una *vía bilateral* de *integración económica superficial*), pues vincula a Estados Unidos de manera individual con cada país andino (Colombia, Perú y Ecuador), no obstante que se intentó realizar las negociaciones conjuntamente. El proyecto andino tuvo como objetivo inicial celebrar un acuerdo comercial con todos los países miembros de la CAN, en dos etapas. La primera, una negociación simultáneamente de Estados Unidos con Colombia y Perú, y la segunda, la posibilidad de que se adhirieran al proceso Ecuador y Bolivia. Obviamente, desde el comienzo de las negociaciones se descartó la participación de Venezuela, por decisión del gobierno de HUGO CHÁVEZ¹¹⁸. Con relación a Bolivia es necesario destacar que solo participó en la fase preliminar del proceso

115 BLUSTEIN, P., “U.S. Chile Agree on Free Trade. Bilateral pacts are special focus of Bush Administration”, en *Washington Post*, December 12, 2002. El escaso impacto económico se evidencia en dos hechos: el primero, que las empresas estadounidenses han tenido acceso libre al mercado y a los recursos naturales chilenos desde hace varias décadas atrás, y el segundo, que el tamaño del mercado chileno es reducido en el conjunto de las exportaciones de Estados Unidos, comparadas con las dirigidas hacia otras economías de América del Sur, como la de Brasil o la argentina.

116 EIRAS, A. y FLORES, T., *Los beneficios específicos de una Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos*, Centro de Documentación, Fundación Libertad y Desarrollo de Chile, abril de 2001, pp. 1 y ss., disponible en: www.lyd.com

117 Esta idea se destaca claramente en la declaración del Representante de Comercio de Estados Unidos (USTR), quien se refirió al TLC Chile-Estados Unidos como “un modelo para la región y para el resto del mundo” para promover la estabilidad política y económica en otros países. Cfr. *El Mercurio*, “Un TLC con Chile será un modelo para la región y el mundo”, Santiago de Chile, 4 de abril de 2001.

118 La negociación de los TLC de Estados Unidos con Colombia y Perú fue el argumento

de negociaciones del TLC Andino, en calidad de observador. Tras la elección del presidente EVO MORALES, la participación boliviana en las negociaciones terminaría debido a su alineación política con el presidente venezolano, concretamente, la decisión de Bolivia de sumarse a la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA)¹¹⁹ y su posterior decreto de nacionalización boliviano.

Para Colombia, Ecuador y Perú el proceso de negociación de TLC iniciaría con una *fase política* previa a las rondas, llevada a cabo en cada país tiempo atrás. Así por ejemplo, el antecedente más remoto de las negociaciones de Estados Unidos con Colombia podría considerarse la visita del Representante de Comercio estadounidense, ROBERT ZOELICK, en agosto de 2003, en la cual se entrevistó con el gobierno del presidente ÁLVARO URIBE y los principales líderes gremiales, para evaluar la disposición real de Colombia para negociar un acuerdo comercial con su país¹²⁰. Esta visita significó para el gobierno colombiano la consecución de un objetivo trazado desde finales de 1993 (durante la administración del presidente CÉSAR GAVIRIA), es decir, seguir los pasos del primer país latinoamericano (México) que acordó un tratado comercial con Washington¹²¹.

Las negociaciones del TLC Andino iniciaron en Cartagena (el 18 de mayo de 2004) con la primera ronda, en la cual se acordó el *cronograma general del proceso*, que precisó el número de rondas, las fechas (una mensual) y las sedes (se alternarían entre los cuatro países). Asimismo, se organizaron las catorce mesas de negociación¹²², los temas de negociación¹²³ y los mecanis-

principal para que el presidente CHÁVEZ tomara la decisión de abandonar la CAN, decisión comunicada al 16 de abril de 2006.

119 La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) es una plataforma de integración de los países de América Latina y el Caribe, que se erige sobre los principios de *solidaridad, complementariedad, justicia y cooperación*, y su propósito fundamental, según el tratado, es unir las capacidades y fortalezas de los países que la integran, en la perspectiva de producir las transformaciones estructurales y el sistema de relaciones necesarias para alcanzar el desarrollo integral requerido para la continuidad de nuestra existencia como naciones soberanas y justas. Cfr. <http://www.alba-tcp.org/>

120 *Semana*, "Por qué el sí al TLC", 13 de noviembre de 2005, Bogotá.

121 Otro precedente significativo es la carta de notificación de ROBERT ZOELICK (USTR) en noviembre de 2003, por medio de la cual se comunicó al Congreso estadounidense la intención de la administración Bush de negociar un TLC con los países andinos.

122 Las discusiones se adelantaron en catorce mesas de negociación con la siguiente temática: acceso a mercados industriales y textiles, acceso a mercados, aduanas y normas de origen, agricultura, asuntos ambientales, asuntos laborales, competencia y compras públicas. Adicionalmente se discutió sobre: cooperación técnica, inversión, medidas sanitarias y fitosanitarias, y otros servicios: propiedad intelectual, servicios financieros, solución de controversias, asuntos institucionales y salvaguardias.

123 Los veintitrés temas de negociación fueron: el acceso al mercado de productos industriales; el acceso a mercados de textiles; el acceso a mercados de productos agropecuarios, textos y aranceles; las medidas sanitarias y fitosanitarias; la administración aduanera; las reglas de origen; los servicios; los servicios financieros; los contratos de distribución; las telecomunicaciones; el comercio electrónico; la inversión; la propiedad intelectual; la política de competencia; las com-

mos de coordinación y confidencialidad entre Colombia, Ecuador y Perú¹²⁴. Cabe añadir que en antes de iniciar de la primera ronda de negociaciones los gobiernos de Colombia, Ecuador y Perú revalidaron su intención de mantenerse unidos durante el desarrollo de este proceso; es más, los negociadores de los tres países manifestaron su deseo de ir con posiciones conjuntas en un alto porcentaje de la negociación. Esta estrategia permitía fortalecer la capacidad de negociación de los andinos frente al gobierno estadounidense, pues la experiencia de otros países, como los centroamericanos (durante las negociaciones del llamado CAFTA), enseñaba que cualquier fisura que Estados Unidos encontrara en los países negociadores sería utilizada inmediatamente a favor suyo. Precisamente por eso, el objetivo de los países andinos fue *presentar una posición unificada*, para poder reforzar su participación y hacer más eficiente el desempeño negociador de cada país.

Tras 18 meses y trece rondas de negociación entre Estados Unidos y los países andinos (Colombia, Perú y Ecuador), el 14 de noviembre de 2005 (en Washington) se llegó a la recta final, con un el 90% del tratado acordado. Sin embargo, esta última ronda confirmaría la *ruptura* de la estrategia de negociación conjunta de los países andinos, ya que cada país, al avanzar en las negociaciones de los temas más sensibles, terminó tomando soberanamente las decisiones que juzgó más adecuadas para sus intereses, sin tener en cuenta las necesidades de las demás partes ni las posiciones conjuntas¹²⁵. La ruptura de las negociaciones conjuntas tuvo como consecuencia final el fracaso de la décimo tercera ronda en Washington¹²⁶ y la realización por separado de la última ronda. En ese contexto, el primero en reanudar las

pras del Estado; las barreras técnicas al comercio; las salvaguardias; la solución de controversias; la transparencia; los asuntos institucionales; los asuntos laborales; los asuntos ambientales, y el fortalecimiento de la capacidad comercial y cooperación.

124 Además de estos tres países andinos, a dicha ronda asistió Bolivia en calidad de observador.

125 Piénsese, para ilustrar nuestro aserto, en la iniciativa del gobierno colombiano y ecuatoriano de protección a los datos de prueba por tres años (la cual contemplaba un período de transición hasta el 2014, año a partir del cual entraría en vigor por los tres años indicados), que fue compartida pero no suscrita por el gobierno de Perú. Esta propuesta discutida en la mesa de propiedad intelectual generó una gran tensión entre las delegaciones andinas y puso a prueba la unidad mostrada hasta ahora por los tres países. Finalmente, los negociadores peruanos consideraron que no era el momento de presentar la propuesta y se argumentó que tenían que hacer consultas con su gobierno. Los países andinos tampoco lograron unificar una posición respecto a la propuesta estadounidense de proteger durante cinco años los llamados datos de prueba (que elimina durante ese período la competencia a los medicamentos protegidos), pues mientras en Colombia se contaba con una ley de protección de datos de prueba, en Perú y Ecuador no existía una normativa similar ni se tenían proyectos para entrar a regular estos temas.

126 Así lo manifestó el enviado especial de *El Tiempo*, JORGE CORREA: “El sector agrícola, el de los medicamentos, las medidas sanitarias y fitosanitarias fueron los obstáculos que impidieron el cierre. Mientras que Colombia y E.U. cerraron la ronda, Perú seguía negociando con los norteamericanos para intentar finalizar su acuerdo”: *El Tiempo*, “Fracasó la ronda de Washington para finalizar el Tratado de Libre Comercio”, 22 de noviembre de 2005, Bogotá.

negociaciones por separado fue el gobierno peruano, el 7 de diciembre de 2005, en Washington, lo que tuvo como resultado el cierre del proceso de negociaciones y la posterior firma del TLC Perú-Estados Unidos, el 12 de abril del 2006. Posteriormente, la Cámara de Representantes votaría favorablemente el acuerdo con Perú (con 285 voces a favor y 132 en contra) el 8 de noviembre, y quedaría definitivamente aprobado el 4 de diciembre de 2007, tras una votación de 77 a favor y 18 en contra en el Senado estadounidense.

Para el gobierno de Ecuador, el fracaso de la decimotercera ronda fue el preludio de la suspensión, hasta el momento definitiva, de las negociaciones (iniciada en mayo de 2006). Empero, algunas mesas (compras del sector público, reglas de origen y comercio de textiles) lograron finalizar las negociaciones. Por su parte, Colombia llevó a cabo la última ronda (decimocuarta) de negociaciones por separado en dos encuentros: el primero del 25 de enero al 3 de febrero, y el segundo del 13 al 17 de febrero de 2006¹²⁷. Tras dos años, Colombia y Estados Unidos cerrarían las negociaciones, el 27 de febrero de 2006. Meses más tarde, el 22 de noviembre de 2006, los gobiernos de Colombia y Estados Unidos firmarían el TLC. En este orden de ideas, solo faltaría la ratificación del TLC en los congresos de los tres países. En definitiva, el proyecto de un TLC Andino fracasó, pues actualmente tan solo han firmado acuerdos con Estados Unidos los gobiernos de Colombia y de Perú. Asimismo, de estos acuerdos que sobreviven al proyecto de TLC Andino únicamente se encuentran vigentes el TLC Perú-Estados Unidos y el TLC Colombia-Estados Unidos.

Los congresos de los países andinos (Colombia y Perú) aprobaron sus tratados. El Congreso peruano fue el primero en ratificar el texto definitivo del Acuerdo de Promoción Comercial (APC)¹²⁸, el 27 de junio de 2007. De esta manera, Perú allanó el camino para la ratificación en el Congreso estadounidense del TLC, toda vez que aceptó oficialmente las enmiendas al texto original exigidas en el país del norte por la nueva mayoría demócrata¹²⁹. Poco tiempo después haría lo propio el Congreso colombiano, al ratificar el TLC mediante la Ley 1143 del 4 de julio de 2007, llamada oficialmente “Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América”, y simultáneamente aprobaría sus cartas adjuntas y sus entendimientos, suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006¹³⁰.

127 Obviamente, el último capítulo en acordarse del tratado, como ha sido la constante del gobierno estadounidense, fue el agropecuario y el de normas sanitarias y fitosanitarias, que, como en otros procesos de negociación, fueron los temas más complejos para alcanzar acuerdos.

128 El resultado de la votación fue 70 a favor, 38 en contra y 1 abstención.

129 Debemos recordar que el texto original del tratado fue suscrito por los presidentes de los dos países en abril de 2006, en Washington, y posteriormente sometido a modificaciones, a petición de los congresistas del Partido Demócrata.

130 El TLC con Estados Unidos fue aprobado el 6 de junio de 2007, en la plenaria de la Cámara de Representantes de Colombia, por 85 votos a favor y 10 en contra. Posteriormente,

Posteriormente, el 29 de agosto de 2007, el Congreso de Colombia aprobaría el “Protocolo modificadorio al Acuerdo de Promoción Comercial”, el cual incorpora los ajustes o enmiendas propuestos por la bancada del Partido Demócrata (con mayorías en el Congreso¹³¹) para respaldar el TLC¹³².

No obstante ser aprobado el Protocolo modificadorio por el Congreso colombiano, el Partido Demócrata durante varios años decidió no darle el visto bueno al acuerdo comercial, por diferentes motivaciones políticas¹³³. Es más, la Cámara de Representantes de Estados Unidos suscribió el 10 de abril de 2008 una resolución que eliminaba el plazo obligatorio de 90 días legislativos para pronunciarse sobre el TLC Colombia-Estados Unidos (los republicanos la llamaron “*la regla de Hugo Chávez*”) y que, a efectos prácticos, congelaba indefinidamente su votación, lo cual constituye un ejemplo de la inestabilidad política del modelo TLC. El 6 de abril de 2011, Colombia y Estados Unidos acordaron el “Plan de acción relacionado con los derechos laborales”, que allanaría el camino para enviar el TLC Colombia-Estados Unidos al Congreso del país del norte (presentado formalmente por el presidente Obama el 3 de

el 14 de junio, la plenaria del Senado colombiano aprobó el TLC, por 55 votos a favor y 3 en contra. La Corte Constitucional realizó su revisión de constitucionalidad del “‘Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América’, sus ‘cartas adjuntas’ y sus ‘entendimientos’, suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006”, y de la Ley aprobatoria n.º 1143 del 4 de julio de 2007, mediante sentencia C-750 de 2008 que declaró exequible estas normas.

131 El mayor obstáculo del TLC Colombia-Estados Unidos ha sido el cambio en la composición del Congreso estadounidense, dado que unos meses después de ser firmado el texto del tratado (que se encontraba para ser ratificado por dicho Congreso) se realizaron las elecciones legislativas en Estados Unidos de 2007, en las cuales resultaron vencidos los candidatos republicanos; de ahí que el Partido Demócrata, como fuerza mayoritaria, iniciara una serie de cuestionamientos del futuro acuerdo.

132 Estos ajustes se limitan, en un principio, a tres aspectos de naturaleza técnica y jurídica, como son: primero, la tutela de los derechos de propiedad intelectual, en concreto, el tema de patentes de productos farmacéuticos, establecidos en el capítulo XVI del TLC; segundo, las garantías de los derechos laborales fundamentales consagrados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), previstas en el capítulo XVII del TLC; tercero, los principios y normas internacionales sobre protección del medio ambiente, regulados por el capítulo XVIII del TLC. Adicionalmente, el Protocolo modificadorio incorpora otros temas con menor presencia, como son: contratación pública, inversiones y solución de controversias.

133 Es indiscutible que esta posición de los demócratas obedece a la filosofía de su partido, que tradicionalmente no ha sido partidario de muchos de los postulados de los TLC, y al respecto cabe considerar las votaciones de este tipo de acuerdos: así ocurrió en los casos de Chile (TLC Chile-Estados Unidos) y de Centroamérica (CAFTA-RD) que se aprobaron por estrecho margen y gracias a la mayor votación republicana. Además, no se puede olvidar la visión proteccionista de las organizaciones sindicales y su relevancia al interior del Partido Demócrata. Claro está, es necesario destacar que existe una corriente, denominada “*los nuevos demócratas*”, que considera que la globalización y la apertura son necesarias. Congresistas liderados por la expresidenta de la Cámara, NANCY PELOSI, abanderaron esta posición buscando caminos alternativos para adecuar sus posiciones y los intereses de sectores incluyentes dentro del partido (sindicatos, ONG, etc.) a los objetivos de los TLC, en particular, en los temas de especial sensibilidad (principios y normas de derecho laboral, y protección del medio ambiente).

octubre de 2012), y finalmente este tratado sería aprobado, el 12 de octubre de 2011, entrando en vigencia el 15 de mayo de 2012.

Debemos destacar que uno de los objetivos principales de los países andinos para celebrar TLC con Estados Unidos ha sido la formalización o estabilidad de las preferencias comerciales¹³⁴ que estos países recibían, desde 1971, mediante el Sistema General de Preferencias (SGP)¹³⁵. Más concretamente, con el denominado “*Andean Trade Prefences Act*” (ATPA) de 1991, cuyo propósito era servir como un instrumento político-económico de carácter temporal para permitir el acceso preferente al mercado estadounidense de ciertos productos andinos, y que al mismo tiempo servía como un instrumento para erradicar el tráfico de drogas (estupefacientes y sustancias psicotrópicas)¹³⁶. Como es lógico, este objetivo también fue de primer orden para Estados Unidos, y

134 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, *Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos. Resumen*, Bogotá, abril de 2006. IBARRA PARDO, G., “El Tratado de Libre Comercio. Aspectos jurídicos generales”, en *Revista Latinoamericana de Derecho*, n.º 3, año II, enero-junio de 2005, UNAM, México, p. 123. DURÁN LINA, J., “Los acuerdos comerciales de Colombia, Ecuador y Perú con Estados Unidos: efectos sobre el comercio, la producción y el bienestar”, en *Revista de la CEPAL*, n.º 91, abril de 2007, pp. 71 y ss. En efecto, el ministro de Comercio, Industria y Turismo, JORGE HUMBERTO BOTERO, manifestó que era mejor no firmar un TLC con Estados Unidos si no tenía como base los derechos adquiridos de las preferencias arancelarias andinas, conocidas como el ATPDEA. Concretamente, afirmó: “para nosotros es absolutamente inadmisibles que partamos de cero. Las ventajas de acceso al mercado de Estados Unidos conocidas como ATPDEA no son una concesión gratuita, pues son la mínima correspondencia del principal país consumidor de drogas con Colombia, que ha hecho los más gigantescos esfuerzos por combatir el flagelo de la droga”; y agregó: “Colombia exige la preservación de los beneficios del ATPDEA como piso de la negociación con Estados Unidos de América. Estamos totalmente de acuerdo en que nada es gratis pero Colombia ha pagado un precio exorbitante y no está dispuesto a pagar ese precio otra vez”: *El Tiempo*, “Colombia no firmará el TLC si se desconocen preferencias arancelarias ganadas por lucha antidrogas”, 25 de octubre de 2004.

135 Los antecedentes del Sistema General de Preferencias (SGP) se remontan al año de 1964, cuando en la primera UNCTAD, celebrada en Ginebra, se planteó que el único camino para liberar a los países en vía de desarrollo de la fuerte dependencia del comercio de los productos con bajo valor agregado era por medio de la promoción de las exportaciones de productos transformados. Este planteamiento cobró fuerza por la posición de varios países de América Latina, quienes exigieron la extensión de los beneficios arancelarios que los países desarrollados ya ofrecían a ciertas economías en vía de desarrollo. De esta manera, en 1971, Estados Unidos, justo después de que ya lo hiciera la Comunidad Europea, puso en marcha el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), para beneficiar a los países en vía de desarrollo. Cfr. GRANELL TIRAS, F., “Insuficiencia y problemas del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias”, en *Revista Española del Economía*, n.º 1, enero-abril de 1973.

136 En este sentido merece la pena recordar que en los primeros años de la década de los noventa Estados Unidos decidió implementar la Ley de Preferencias Comerciales Andinas o “*Andean Trade Prefences Act*” (ATPA), como un programa de diez años con el propósito de otorgar beneficios comerciales, de acceso al mercado estadounidense, para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Más exactamente, la Ley de Preferencias Comerciales Andinas tuvo como finalidad la promoción del desarrollo de *cultivos alternativos a las drogas* y la ayuda a las economías de los países beneficiarios. Adicionalmente, este régimen de preferencias logró ventajas cualitativas y cuantitativas sobre el Sistema General de Preferencias (SGP) vigente, dado que se redujo un mayor número de partidas a cero y, al mismo tiempo, se excluyó el límite de competitividad.

ejemplo de ello es la carta enviada por un grupo influyente de congresistas del Partido Republicano a las principales autoridades de la administración Bush, manifestando:

Quisiéramos que las contrapartes vieran estas discusiones sobre comercio desde la gran perspectiva de la guerra contra el narcoterrorismo. Estas negociaciones deben ser usadas para mantener los avances que hemos logrado juntos y ayudar para que llegue la paz y la seguridad a nuestros vecinos¹³⁷.

Vencido el período de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA) en 2002, fue reemplazada por la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (ATPDEA), la cual permitía, en el caso de Colombia, el acceso libre de aranceles a más de 6.000 partidas de productos¹³⁸. La nueva ley vencía en diciembre de 2006, y de ahí que fuera necesario que el Congreso de Estados Unidos aprobara una extensión de las preferencias arancelarias (concedida a Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador, por su lucha antinarcóticos) hasta el 29 de febrero de 2008, período que “servirá de *punte* mientras el Legislativo de Estados Unidos somete a votación los TLC con Colombia y Perú”¹³⁹. Obviamente, es preciso mencionar otros objetivos en los países andinos para negociar el TLC¹⁴⁰, a saber:

- La posibilidad de incrementar los intercambios comerciales no solo de productos, sino además de servicios e inversiones con Estados Unidos, gracias a la eliminación de los impuestos a las importaciones (aranceles) y otros obstáculos al comercio que tienen un efecto positivo sobre el crecimiento económico de la región andina¹⁴¹.

137 Carta enviada al Representante Comercial, ROBERT ZOELICK; al Director de la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID), Andrew Natsios, y a la Secretaria de Agricultura de Estados Unidos, ANN VENEMAN. Cfr. *El Tiempo*, “Congresistas estadounidenses advierten que TLC no debe afectar avances frente al narcoterrorismo”, 3 de octubre de 2004.

138 Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Oficina de Comunicaciones, *Las 100 del TLC*, Bogotá, 2004, p. 13. Adicionalmente, el ATPDEA vencía en diciembre de 2006.

139 *La República*, “Prórroga del ATPDEA quedó habilitada hasta el 2008”, 3 de julio de 2007. Cabe destacar, además, que mientras los demócratas exigían una ampliación por 2 años y tres meses, los republicanos se inclinaban por un plazo de 6 meses. Finalmente, el periodo fijado fue de 8 meses. Esta ampliación corta tenía como objetivo presionar la ratificación del TLC en el Congreso de Estados Unidos.

140 Cfr. los informes del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, “¿Por qué negociar tratados de libre comercio?”, de 2005, y “TLC. Principales logros”, de abril de 2006.

141 Así por ejemplo, según el gobierno colombiano la firma del TLC representa “abrir un poco más las puertas” al mercado estadounidense, mejorando así las condiciones para vender los productos y servicios colombianos en Estados Unidos. Cfr. PARDO, M., “El TLC Colombia-Estados Unidos: ¿El mejor negocio?”, en RAMÍREZ, J.C. (ed.), *Las negociaciones comerciales de Colombia; del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos*, Serie de estudios y perspectivas n.º 5, abril de 2005, CEPAL, Bogotá, pp. 43 y ss.

- El potencial aumento en la creación de empleos¹⁴², como consecuencia de una mayor actividad exportadora y del incremento de la competitividad.
- La diversificación de la composición sectorial del comercio exterior colombiano.
- El aumento significativo del flujo de nueva inversión extranjera con repercusiones favorables en el volumen de exportaciones, la generación de empleo, la transferencia de tecnología y aumentos en la productividad¹⁴³, entre otros.

En definitiva, según los gobiernos de los países andinos, el TLC trae consigo una mejor preparación tanto en el ámbito *institucional* como en el *productivo*, para insertarse en la economía global y para profundizar en las relaciones con otros socios comerciales. El TLC se erige de esta manera como un instrumento de nivelación de las condiciones de competencia frente a otros países, que han logrado ventajas de acceso a mercados importantes como el estadounidense, y simultáneamente permite la modernización de las entidades vinculadas al comercio exterior (consecuencia de la mayor eficiencia en las operaciones y procedimientos)¹⁴⁴.

Por su parte, los objetivos del gobierno de Estados Unidos para celebrar estos TLC con los países andinos se reducen a dos beneficios estratégicos, según las declaraciones de la administración Bush¹⁴⁵. En primer lugar, un aspecto estrictamente económico-comercial (*estrategia geoeconómica*): el gobierno estadounidense espera que el TLC con los países andinos ayude a impulsar la reducción y eliminación de barreras al comercio e inversión. Del mismo modo, se destaca la necesidad de solucionar problemas como la protección de la propiedad intelectual y de las inversiones estadounidenses,

142 Según un estudio de Planeación Nacional, Colombia debe esperar del TLC un crecimiento adicional en su economía de 1,35 puntos porcentuales del PIB y la creación de 183.000 empleos. Cfr. *El Tiempo*, “Beneficios del Tratado de Libre Comercio no se verán en el corto plazo, dice Estados Unidos”, 29 de marzo de 2005.

143 No negociar el TLC con Estados Unidos, según el gobierno colombiano, implicaba perder comparativamente las ventajas que ofrecidas a los países que sí lo hacían, es decir, la pérdida de las ventajas significaba no poder vender la producción fácilmente en Estados Unidos, pues aquellos que tuvieran acuerdos ya firmados lo podían hacer en mejores condiciones. En efecto, Estados Unidos podía eliminar o reducir sus aranceles para aquellos países con quien hubiera suscrito acuerdos, y mantenerlos para los demás países. Igualmente, se reducirían las posibilidades de atraer inversión estadounidense, pues una porción significativa de sus empresas buscaría establecerse en los países que ofrecieran las mejores condiciones para la venta de sus productos. Como consecuencia, la producción nacional perdería la oportunidad de crecer más y generar más empleo. Cfr. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, *Las 100 del TLC*, cit., pp. 7 y 8.

144 *Ibíd.*, p. 7. De igual forma, el gobierno peruano comparte estos beneficios de la negociación del TLC. Cfr. Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú, *Preguntas y respuestas sobre el TLC Perú-Estados Unidos*, febrero de 2005, Lima, p. 6.

145 En concreto, estos objetivos se expresan en la carta del Representante de Comercio de Estados Unidos (USTR), ROBERT ZOELLICK, del 18 de noviembre de 2003, dirigida a DENNIS HASTERT, de la Cámara de Representantes de Estados Unidos.

y facilitar la penetración de algunos sectores estratégicos de servicios, entre otros. Un segundo aspecto es, en palabras de ROBERT ZOELLICK, que el TLC representa una oportunidad para el fortalecimiento de la democracia en la región (*estrategia geopolítica*), es decir, es un instrumento para asegurar la estabilidad “*intrarregional*” frente a los efectos del tráfico de drogas y, al mismo tiempo, es un mecanismo apto para garantizar los estándares mínimos de los derechos laborales, internacionalmente reconocidos, y para la promoción del desarrollo sostenido¹⁴⁶.

En este contexto no podemos olvidar un aspecto *geopolítico* relevante de Estados Unidos, a saber, el grave golpe que sufrió el proyecto del ALCA con el fracaso de la Ronda de Cancún (2003), pues esta iniciativa continental se encontraba “*atada*” a los acuerdos que eventualmente se deberían haber alcanzado en el foro de la OMC. Concretamente, se esperaba un acuerdo agrícola en la Ronda de la OMC que facilitara las discusiones sobre ese sector en el proyecto de integración del hemisferio. A estos problemas del proceso de negociación del ALCA se suman los cambios y la reelección de gobiernos ocurridos en Venezuela (CHÁVEZ), Brasil (LULA), Argentina (KIRCHNER), Bolivia (MORALES) y Ecuador (CORREA) que han traído consigo un endurecimiento en las posiciones oficiales de esos países respecto al ALCA¹⁴⁷, a tal punto que desde hace varios lustros este proyecto se encuentra estancado, ya que no dispone de una *agenda al futuro*.

Una vez analizados estos cuatro ejemplos del modelo TLC propuesto por Estados Unidos para el continente debemos reconocer que existen grandes retos y obstáculos para una integración económica más profunda de las Américas. No obstante hay que tener en cuenta que todos los modelos de integración, bien sea superficial o profunda, se encuentran subordinados al dinamismo del comercio internacional, el cual día a día desborda los parámetros típicos de los esquemas establecidos, tanto en el sistema multilateral como en el ámbito regional.

146 Desde una visión más específica, el TLC Colombia-Estados Unidos se enmarca en las estrategias geopolíticas de Estados Unidos para el combate del cultivo de drogas y narcotráfico, de ahí que en el preámbulo se incorpore como uno de sus propósitos “generar oportunidades alternativas a la producción de cultivos de droga, que sean económicamente sostenibles”. Cfr. Carta del Representante de Comercio de Estados Unidos, ROBERT ZOELLICK, del 18 de noviembre de 2003, cit.

147 De hecho, estos países cuestionan fuertemente “los principios generales en que se sustenta su creación, los grados en que dicha creación responde unilateralmente a los intereses y necesidades estadounidenses y los impactos que su puesta en marcha traería no sólo sobre distintos sectores sociales, industrias y regiones, sino también sobre las capacidades estatales de regulación del funcionamiento económico interno”: ESTAY, J., “El ALCA después de Miami: la conquista continúa”, en *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*, CECEÑA, A.E. (comp.), CLACSO, Buenos Aires, 2004, pp. 224 y ss.

CONCLUSIONES

Los TLC celebrados por Estados Unidos se erigen sobre cuatro rasgos de naturaleza geoeconómica y geopolítica, que explican el porqué se propone este *modelo* de integración superficial para el continente americano. El primero es la creación de una zona de libre comercio “*abierta*”, que deja de tener el viejo carácter *unidimensional* del comercio exclusivo de bienes, establecido por el artículo XXIV del GATT de 1947, para adquirir un carácter *multidimensional*, que comprende, además del comercio de bienes y servicios, los flujos de inversión y financieros, así como otros temas específicos que promueven y protegen la expansión del capital, como son: la protección de la propiedad intelectual, las inversiones, las compras de gobierno, entre otras.

A este nuevo carácter se suma el segundo rasgo, vale decir, el *efecto expansivo* del *modelo*, puesto que los TLC no solo repercuten en ámbitos económicos, relacionados con las exportaciones e importaciones de las partes signatarias, sino que también tienen un gran impacto en las políticas y leyes estatales correspondientes a temas que son fundamentales para el conjunto de la economía (credibilidad internacional, estabilización de reformas económicas internas, etc.), como también para la vida cotidiana de la sociedad en general (medio ambiente, seguridad, derechos humanos, etc.).

El tercer rasgo es la *estructura radial* del modelo que facilita la consolidación de Estados Unidos como un “eje conductor” de la política de liberalización competitiva en el continente, por medio de la cual ha puesto a competir a los países latinoamericanos por el acceso a su mercado. Adicionalmente, esta estructura se funda en tratados *Norte-Sur*, con una integración superficial o *shallow integration* que se concentra en el intercambio comercial y que solo busca potenciar estos flujos mediante la liberalización comercial con bloques regionales (TLCAN, CAFTA-RD o TLC Andino) o con países determinados (Canadá, Chile y Panamá).

Un último rasgo del modelo TLC es la *compatibilidad con el sistema multilateral*, en concreto, el artículo XXIV del GATT de 1947 que dota de licitud internacional a este proceso de integración, o más precisamente a esta forma de regular los intercambios económicos en el continente. En este sentido, el sistema multilateral de comercio y los TLC se relacionan en forma progresiva, en donde el modelo estadounidense es una manera de adelantar o allanar el camino para futuros compromisos multilaterales, mediante un instrumento internacional (TLC) que facilita las negociaciones y permite llegar a consensos en sectores económicos que tienen un alto nivel de complejidad, lo cual dificulta su discusión en la OMC.

Los TLC se convierten, por tanto, en un modelo de integración geoestratégico “*ideal*” para Estados Unidos, modelo que facilita la construcción de peldaños o pequeños bloques (*building blocks*), los cuales mejoran su peso en la escena internacional y en algunos sectores del comercio exterior au-

mentan su poder de negociación en el foro internacional. Existen diferentes interrogantes que por ahora no podemos responder, como el referido a cuánto tiempo durará el modelo TLC propuesto por Estados Unidos para el continente, o aquel atinente al grado de compatibilidad que conlleva este modelo para otros procesos de integración en el continente, o a si los beneficios del modelo para el sistema multilateral del comercio son mayores que los efectos negativos. Empero, para nosotros esta estrategia de integración superficial que cada vez tiene una mayor presencia en el continente debe replantearse algunos aspectos o tener en cuenta algunas realidades del comercio internacional, entre ellos, que el número de socios de Estados Unidos con TLC se ha incrementado en unos pocos años, de cuatro países que fueron (Canadá, Israel, México y Chile) hasta el año 2004, a más de veintiséis, de los cuales dieciocho serían del continente americano¹⁴⁸. De este modo, los márgenes de preferencia ofrecidos a los países del hemisferio se estrecharían cada vez más para acceder al mercado estadounidense, lo que significaría que cada país debe disputarlo con un grupo creciente de competidores.

Para terminar, es preciso destacar que a nivel interno la política comercial estadounidense se configura y ejecuta estratégicamente atendiendo a las exigencias y/o configuración de sus propias necesidades político-económicas, en particular, los intereses de los grupos de presión o *lobbies* (sindicatos, ONG, partidos políticos, etc.) y los diferentes operadores económicos (Estado, sector empresarial y consumidor). Precisamente por ello existe un continuo forcejeo entre el poder legislativo y el ejecutivo de Estados Unidos, que se refuerza con la complejidad del proceso de ratificación de estos tratados comerciales, y sin duda provoca una “*incertidumbre*” del modelo TLC como paradigma de integración en el futuro del continente.

BIBLIOGRAFÍA

- ARCEO, ENRIQUE, “El ALCA: Acuerdos, confrontaciones y proyectos de sociedad”, en *Revista Realidad Económica*, n.º 200, 16 de noviembre-31 de diciembre, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, 2003.
- ACUA POPOCATL, RAÚL GUSTAVO, “Las implicaciones de las exigencias del Congreso de Estados Unidos en las tres negociaciones comerciales realizadas entre Canadá y Estados Unidos: CUSFTA, TLCAN y ALCA”, en *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, nueva época, n.º 8, Asociación Mexicana de Estudios sobre Canadá, Otoño de 2004.
- AGOSIN, MANUEL y FRENCH-DAVIS, RICARDO, “La inserción internacional de Chile. Experiencias recientes y desafíos”, en CORTÁZAR, RENÉ y VIAL, JOAQUÍN (comps.), *Construyendo*

148 Ciertamente, si sumamos los países centroamericanos, la República Dominicana, Panamá, Perú, Colombia, y los demás países fuera del continente que han suscrito o se encuentran en negociaciones de un TLC con Estados Unidos, como Jordania, Israel, Marruecos, Singapur, Australia, Malasia, Omán y Corea del Sur, tendremos como resultado más de veintiséis TLC.

opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo, CIEPLAN-DOLMEN, Santiago de Chile, 1998.

ALDECOA LUZARRAGA, F., "Hacia la formalización de la 'integración silenciosa' de México en Estados Unidos: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en PÉREZ GONZÁLEZ, M. *et al.* (eds.), *Hacia un nuevo orden internacional y europeo- Estudios en homenaje al Profesor Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993.

BALDWIN, RICHARD E., "A domino theory of regionalism", en BALDWIN, R.E., HAAPARANTA, P. y KIANDER, J. (ed.), *Expanding membership of the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

BALDWIN, ROBERT, "Congressional Trade Votes: from NAFTA Approval to Fast-Track Defeat", en *Policy Analyses in International Economics*, n.º 59, Institute for International Economics, September, 2000.

BELLO, J. H. y HOLMER, A.M., "The North American Free Trade Agreement: Its Overarching Implications", en *The International Lawyer*, vol. 27, n.º 3, 1993.

BERGSTEN, C. FRED, "Competitive Liberalization and Global Free Trade. A Vision for the Early 21st Century", en *IIE Working Paper* 96-15, Peterson Institute for International Economics, 2006.

BLANCO M., HERMINIO, ZABLUDOVKY K., JAIME y GÓMEZ LORA, SERGIO, "Una llave para la integración hemisférica", en *Iniciativa Especial de Comercio e Integración*, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires, Argentina, marzo de 2004.

BLUSTEIN, PAUL, "U.S. Chile Agree on free trade. Bilateral Pacts Are Special Focus of Bush Administration", en *Washington Post*, 12/December/2002.

BUZO DE LA PEÑA, RICARDO, "México frente al Tratado de libre comercio de América del Norte. El ingreso a la globalización de la economía mexicana", en MORALES ARAGÓN, ELIÉZER, *La nueva relación de México con América del Norte*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad", LC/G.1801 SES.25/4, Santiago de Chile, enero de 1994.

CRUZ MIRAMONTES, RODOLFO, "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y las denominadas Cartas Paralelas", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, México, 2001.

D'ALBUQUERQUE, LUCÍA, "El TLC no debe ser modelo para el ALCA. Qué piensan en Brasil", en *El Mercurio*, Santiago de Chile, 15 de diciembre de 2002.

DE LA REZA, GERMÁN, "El regionalismo abierto en el hemisferio occidental", en *Análisis Económico*, primer semestre, año XVIII, n.º 37, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2003.

DESTLER, I.M., *American Trade Politics*, 3.^a ed., Institute for International Economics - The Twentieth Century Fund, Washington, 1995.

- DEVLIN, ROBERT y ESTEVADEORDAL, ANTONI, *¿Qué hay de Nuevo en el Nuevo regionalismo de las Américas?*, Banco Interamericano de Desarrollo, Documentos de Trabajo n.º 7, Buenos Aires, 2001.
- DÍAZ, ÁLVARO y RAMOS, JOSEPH, “Apertura y competitividad”, en RENÉ CORTÁZAR y JOAQUÍN VIAL (comps.), *Construyendo opciones. Propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, CIEPLANDOLMEN, Santiago de Chile, 1998.
- DURÁN LIMA, JOSÉ E. *et al.*, “Acuerdos de libre comercio entre los países andinos y Estados Unidos: ¿Cuánto se puede esperar de ellos?”, en *Serie Comercio Internacional* n.º 77, Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, febrero de 2007.
- DURÁN LINA, JOSÉ, “Los Acuerdos comerciales de Colombia, Ecuador y Perú con Estados Unidos: efectos sobre el comercio, la producción y el bienestar”, en *Revista de la CEPAL* Nª 91, abril de 2007.
- EDEN, LORRAINE y APPEL MOLOT, MAUREEN, “De la integración silenciosa a la alianza estratégica: la economía política del libre comercio en América Latina”, en *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*, Colegio de México, 1993.
- EIRAS, ANA y FLORES, TOMÁS, *Los beneficios específicos de una Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos*, Centro de Documentación, Fundación Libertad y Desarrollo de Chile, 2001.
- ESTAY REYNO, JAIME, “El Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la integración Latinoamericana y los retos para una inserción internacional alternativa”, en *Aportes*, año/vol. VI, n.º 017, mayo-agosto de 2001, Universidad Autónoma de Puebla, México.
- ESTAY REYNO, JAIME, “El ALCA después de Miami: la conquista continúa”, en CECEÑA, ANA ESTHER (comp.), *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO, Buenos Aires, 2004.
- FOWERAKER, JOE, “¿Del NAFTA al WHFTA? Perspectivas para el libre comercio a nivel hemisférico”, en *¿Cooperación o rivalidad? Integración regional en las Américas y la Cuenca del Pacífico*, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, México, 1997.
- GARCADIIEGO, JAVIER *et al.*, *El TLC día a día. Crónica de una negociación*, Porrúa, México, 1994.
- IBARRA PARDO, GABRIEL, “El Tratado de Libre Comercio. Aspectos Jurídicos Generales”, en *Revista Latinoamericana de Derecho*, año II, n.º 3, enero-junio de 2005, Universidad Nacional Autónoma de México.
- MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, *Las 100 del TLC*, Bogotá, 2004.
- MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, *¿Por qué negociar tratados de libre comercio?*, 2005.
- MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, *TLC. Principales logros*, Bogotá, 2006.
- MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, *Tratado de Libre Comercio Colombia-Estados Unidos. Resumen*, Bogotá, Colombia, 2006.

- HAAS, E.B. y SCHMITTER, P.C., "Economic and differential patterns of political integration: protections about unity Latin America", en *International Organization*, n.º 18, 1964.
- HUFBAUER, GARY y WONG, YEE, "Grading Growth: The Trade Legacy of President Bush", en *Harvard International Review*, vol. 26, n.º 2, Verano de 2004.
- LOPEZ AYLLÓN, SERGIO, "El impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en los sistemas jurídicos del continente americano", en *Revista Latinoamericana de Derecho*, año II, n.º 3, enero-junio, México, 2005.
- KEMELMAJER DE CALUCCI, AÍDA, "El ALCA ¿Integración o incorporación?", en *Revista Latinoamericana de Derecho*, año II, n.º 3, enero-junio, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, 2005.
- KRUGMAN, P. "Regionalism versus multilateralism: Analytic notes", en DE MELO, J. y PANAGARIYA, A. (eds.), *New dimensions in regional Integration*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993.
- KUWAYAMA, M., *Nuevas políticas comerciales en América Latina y Asia. Algunos casos nacionales*, Santiago de Chile, 1999.
- MELLER, PATRICIO, *Un Siglo de Economía Política Chilena (1890-1990)*, Edit. Andrés Bello, Santiago de Chile, 1998.
- MOGUILLANSKY, GRACIELA, *La inversión en Chile: ¿el fin de un ciclo en expansión?*, Fondo de Cultura Económica y CEPAL, 1999.
- LÓPEZ MONTAÑO, CECILIA, "¿Cómo se negocia un TLC en Colombia?", en *Colombia Internacional* n.º 65, enero-junio, Universidad de los Andes, Bogotá, 2007.
- PARDO, MAGDALENA, "El TLC Colombia-Estados Unidos: ¿El mejor negocio?", en RAMÍREZ, JUAN CARLOS (ed.), *Las negociaciones comerciales de Colombia; del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos*, Serie de estudios y perspectivas n.º 5, CEPAL, Bogotá, abril de 2005.
- PIZARRO, ROBERTO, *Contenido y significación económica de los Acuerdos de Complementación Económica de Libre Comercio*, Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores, Santiago, febrero de 1994.
- PIZARRO, ROBERTO, "El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Mitos y realidades", en *Análisis de Políticas Públicas* n.º 6, Fundación Terram, Santiago de Chile, febrero de 2002.
- PORRAS, JOSÉ IGNACIO, "La estrategia Chilena de Acuerdos comerciales: un análisis político", en *Serie Comercio Internacional* 36, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 2003.
- REINA, MAURICIO, "Escenarios de Colombia frente al ALCA", en RAMÍREZ, JUAN CARLOS (ed.), *Las negociaciones comerciales de Colombia; del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos*, Serie de estudios y perspectivas n.º 5, CEPAL, Bogotá, abril de 2005.
- REKAS, MELISSA, "Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Un análisis de sus efectos en las exportaciones Chilenas a Estados Unidos", en *The Chilean American Chamber of Commerce* (AMCHAM Chile), octubre de 2003.

- SÁEZ, SEBASTIÁN y VALDÉS, JUAN GABRIEL, “Chile y su política comercial ‘lateral’”, en *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe* (CEPAL), n.º 67, abril de 1999.
- SBERRO, STEPHAN, “TLCAN, una convergencia inesperada con la UE?”, en *Mercosur y NAFTA: Instituciones y Mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos de segunda generación*, Institut für Iberoamerika Kunde, Hamburgo, 2002.
- SILVA, VERÓNICA, “Estrategia y Agenda Comercial Chilena en los Años Noventa”, en *Serie II Comercio Internacional* (CEPAL), Santiago de Chile, junio de 2001.
- SILVA, VERÓNICA, “El camino hacia las nuevas negociaciones comerciales en la OMC (post Doha)”, en *Serie Comercio Internacional* n.º 23 (CEPAL), Santiago de Chile, diciembre de 2001.
- SILVA, LAURA CRISTINA, “El proceso de negociación del TLC entre Colombia y Estados Unidos”, en *Colombia Internacional* n.º 65, enero-junio 2007, Universidad de los Andes, Bogotá.
- SMITH, MURRAY G., “Políticas Comerciales en Canadá”, en WITKER, JORGE (COORD.), *Aspectos Jurídicos del Tratado de Libre Comercio*, Serie Estudios de Derecho Económico n.º 22, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.
- SMITH, MURRAY G., “The North American Free Trade Agreement: Global Impacts”, en ANDRENSON, KYM y BLACKHURST, RICHARD (eds.), *Regional Integration and the Global Trading System*, Harvester Wheat sheaf, New York-London-Toronto, 1993.
- SMITH, PETER H., “Los Estados Unidos. La integración regional”, en Centro de Investigaciones para el Desarrollo, *¿Cooperación o rivalidad? Integración regional en las Américas y la Cuenca del Pacífico*, México, 1997.
- UMAÑA, GERMÁN, *Análisis del Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos*, Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, noviembre de 2003.
- VON BERTRAB, HERMANN, *El redescubrimiento de América. Historia del TLC*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- WILLIAMSON, J. (ed.), *Latin American adjustment. How much has happened?*, Institute for International Economics, Washington D.C., abril de 1990.
- WEINTRAUB, S., *NAFTA: What Comes Next?*, The Center for Strategic and International Studies, Washington D.C., 1994.
- WONNACOTT, R., “Canada’s role in NAFTA: To what degree has it been defensive?”, en BULMER-THOMAS, V., CRASKE, N. y SERRANO, M. (eds.), *Mexico and the North American Free Trade Agreement: Who will Benefit?*, Basingstoke, Macmillan Press/ILAS, 1994.
- WONNACOTT, R., “Trade and investment in a Hub-and-Spoke system versus a Free Trade Area”, en *The World Economy*, vol. 19 n.º 3, 1996.