

El proceso del ALCA: incertidumbres y desafíos

ROBERTO BOUZAS

Economista. Investigador de FLACSO/Argentina e Investigador independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

El proceso de negociación para establecer un Área de Libre Comercio de las Américas, a partir del año 2005, puede verse como un subproducto de la propuesta del gobierno mexicano de negociar un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos (proceso al que luego se incorporó Canadá). En efecto, cuando en 1990 se anunció que los gobiernos de Estados Unidos y México habían iniciado conversaciones para establecer un acuerdo de libre comercio, muchos gobiernos de la región reaccionaron con inquietud e interés por explorar las perspectivas de acuerdos similares. En particular, los gobiernos de los países del Caribe y de América Central percibieron los riesgos de desvío de comercio e inversión que podrían derivarse de un acceso preferencial estable de México al mercado norteamericano.

Ante esta inquietud, la respuesta de la Administración Bush (padre) lanzó la llamada Iniciativa para las Américas, incluyendo la propuesta de establecer un área de libre comercio “desde Alaska hasta Tierra del Fuego”. Esta idea fue complementada con otras iniciativas menores en materia de financiamiento externo. La Iniciativa para las Américas languideció, sin mayores efectos, hasta 1994, cuando la entrante administración demócrata convocó a una cumbre de presidentes y jefes de Estados del Hemisferio Occidental (con excepción de Cuba bajo el argumento de su régimen político) en Miami para diciembre de ese año. En la declaración presidencial de la cumbre de Miami se definieron varios objetivos generales, entre ellos el compromiso de negociar y establecer un área de libre comercio entre los 34 países del hemisferio a más tardar en el año 2005.

Cuando se inició este proceso había pocas razones para pensar que el ALCA iría más allá de un ejercicio de retórica, tal como había ocurrido con la Iniciativa para las Américas. En efecto, en sus inicios era difícil ver como esta propuesta de política podría transformarse en una negociación sustantiva. Las divergencias de intereses, las percepciones disímiles y el fracaso del Ejecutivo norteamericano pa-

ra obtener una autorización del Congreso para negociar acuerdos comerciales, bajo el mecanismo de la “vía rápida”, minaban su credibilidad. Sin embargo, en los años transcurridos desde 1994, se ha puesto en evidencia que las diferencias de intereses y percepciones no han sido un obstáculo insalvable para la negociación. Además, éstas han avanzado, a pesar de la ausencia de una autorización de “vía rápida” por parte del Congreso norteamericano. Si bien todavía no se ha llegado a la fase crítica de intercambio de concesiones, los gobiernos y el sector privado ya han invertido una dosis considerable de energías y capital político.

Desde 1994 la dinámica de la negociación evolucionó *pari passu* con las cambiantes actitudes y percepciones de los principales actores. Las inclinaciones “unilateralistas” del Ejecutivo norteamericano se moderaron frente al peso de los obstáculos internos a nuevos acuerdos comerciales internacionales y a la emergencia (en un contexto de negociación fuertemente asimétrico) de coaliciones alternativas en América Latina y el Caribe. Del mismo modo, en una suerte de proceso de aprendizaje, los gobiernos de la región se movieron, desde posiciones de entusiasmo *naive* u obstruccionismo abierto, hacia posturas más constructivas y realistas. Detrás de estos cambios hay una mejor comprensión de las difíciles decisiones de política que serán necesarias para alcanzar un acuerdo y, también, de los costos y beneficios potenciales que están en juego.

A pesar de estos avances, el alcance y el contenido del acuerdo de libre comercio, que se acordó implementar a partir del año 2005, aún están por definirse. Todavía resta precisar la extensión de los compromisos, la cobertura de temas y disciplinas, la forma en que se tratarán las asimetrías entre los miembros y los calendarios de implementación. Después de la reunión de Buenos Aires y de la cumbre presidencial de Quebec, realizadas en abril de 2001, el principal desafío del proceso del ALCA sigue siendo el de encontrar denominadores comunes en todas estas áreas.

DE MIAMI A SANTIAGO DE CHILE

La primera cumbre presidencial realizada en Miami, en diciembre de 1994, inició un proceso que puede culminar en la implementación de un área hemisférica de libre comercio, a partir del año 2005. La agenda de Miami abarcó disciplinas convencionales sobre acceso a los mercados de bienes y temas más amplios, como el “comercio” de servicios, el tratamiento de la inversión extranjera, la protección de la propiedad intelectual y la política de competencia.

Entre las dos primeras cumbres presidenciales (Miami, en diciembre de 1994 y Santiago de Chile, en abril de 1998), se recolectó una masa significativa de información cuantitativa y cualitativa sobre flujos de comercio y regímenes de comercio e inversión en el hemisferio. Paralelamente, se definió el marco y los ob-

jetivos más amplios de las negociaciones en un contexto de intensa interacción entre funcionarios nacionales.¹

Esta fase preparatoria puso en evidencia que los intereses y las prioridades de negociación no eran plenamente convergentes. Se explicitaron visiones diferentes sobre cómo avanzar en el proceso de liberalización preferencial, cuánto más allá ir respecto a los compromisos asumidos en la OMC o que tipo de tratamiento especial, si acaso alguno, debía darse a las economías más pequeñas y menos desarrolladas. En buena medida, estas diferencias reflejaban divergencias estructurales de tamaño, patrones de comercio y niveles de protección y desarrollo. Pero también eran el resultado de diferentes preferencias de política y contrastantes economías políticas nacionales.²

El punto de inflexión entre las dos cumbres presidenciales fue la Tercera Reunión Ministerial, realizada en Belo Horizonte en mayo de 1997. A pesar de la polarización existente, la reunión de Belo Horizonte resultó en acuerdos más específicos que los dos encuentros ministeriales previos, en Denver y en Cartagena. Los avances registrados en Belo Horizonte se profundizaron en la Cuarta Reunión Ministerial, realizada en San José de Costa Rica en marzo de 1998, cuando los gobiernos alcanzaron los siguientes acuerdos sobre los principios y la estructura de la negociación:

- toma de decisiones por consenso;
- paquete único (*single undertaking*) con derechos y obligaciones equivalentes;
- participación en el proceso del ALCA individual o como parte de un grupo regional;
- consistencia de los eventuales acuerdos con la OMC;
- negociaciones sobre acceso a mercados sin exclusiones *a priori*;
- coexistencia del proceso del ALCA con los acuerdos bilaterales o regionales existentes (*building block approach*);
- iguales derechos y obligaciones para todas las partes, considerando diferencias de tamaño y niveles de desarrollo; y
- concluir las negociaciones, a iniciarse en 1998, a más tardar en el año 2005.

La reunión ministerial de San José no resolvió todas las diferencias sobre los mecanismos a adoptar durante la transición. En la práctica, subsistieron discrepancias con respecto al significado práctico de algunos objetivos acordados (como la fecha del año 2005) o a la compatibilidad entre principios alternativos (como los conceptos de *single undertaking* y *early harvest*). En San José, los ministros también transformaron los doce grupos de trabajo, creados durante la fase preparatoria (1994-1998), en nueve grupos de negociación (GN), cuyas actividades serían supervisadas por un Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), integrado por los vice-ministros de comercio y que se reuniría al menos una cada vez cada diecio-

cho meses.³ También se creó un Comité de Expertos Privados y Gubernamentales sobre Comercio Electrónico, un Comité de Representantes Gubernamentales ante la Sociedad Civil y un Grupo Consultivo sobre Economías Pequeñas.

Durante la etapa preparatoria también funcionó un Comité Tripartito, integrado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de Estados Americanos (OEA), encargado de proporcionar a los grupos de trabajo apoyo técnico y logístico. En San José, los ministros también crearon una Secretaría Administrativa, financiada por el BID, cuyo objetivo sería proveer apoyo logístico y administrativo a las negociaciones.

DE SANTIAGO DE CHILE A QUEBEC

A pesar de que el presidente norteamericano llegó a la cumbre de Santiago de Chile sin un mandato de “vía rápida”, los presidentes endosaron los progresos registrados en la fase preparatoria y lanzaron formalmente las negociaciones. La declaración presidencial instruyó a los ministros a:

- iniciar negociaciones para establecer un área de libre comercio hemisférica, de acuerdo a los principios, objetivos, estructura, modalidades y otras decisiones adoptadas en la Declaración Ministerial de San José de Costa Rica;
- realizar progresos concretos en las negociaciones hacia el año 2000, identificando una serie de medidas de “facilitación de negocios” a implementarse antes del fin de siglo;
- asegurar que las negociaciones sean transparentes y tomen en consideración las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño económicos, asegurando que todos los países (y en particular las economías pequeñas) tengan la oportunidad de participar; y
- conducir las negociaciones, asegurando el apoyo y la atención de la opinión pública, y tomando en consideración la opinión de diferentes sectores de la sociedad civil.

Con base en estas instrucciones, la actividad se concentró inicialmente en la elaboración de los mandatos, en el lanzamiento de las negociaciones en cada uno de los GN, y en la identificación de las medidas de “facilitación de negocios”, que serían implementadas antes del año 2000.

Los mandatos de cada GN se elaboraron en base a los precedentes establecidos por los grupos de trabajo, en la fase preliminar. Las principales diferencias giraron en torno a la conveniencia de crear condiciones para la realización de “acuerdos intermedios”. Mientras que algunos gobiernos apoyaban mandatos transitorios aplicables a una primera fase (que se prolongaría hasta fines de siglo), otros preferían acordar instrucciones permanentes, que regirían hasta el año 2005. Del

mismo modo, mientras que algunos apoyaban la realización de acuerdos *ad interim*, como parte del concepto de “facilitación de negocios”, otros defendían un “enfoque equilibrado y gradual”, donde se abordaran simultáneamente todos los temas. Estas diferencias volvieron a emerger cuando se evaluó la conveniencia de dar instrucciones específicas a los GN sobre acceso a mercados y agricultura. Quienes se oponían temían que las instrucciones detalladas pudieran contribuir a “anticipar” rebajas arancelarias. Todas estas diferencias giraban esencialmente en torno al interés por adelantar o posponer compromisos específicos. Típicamente, los representantes norteamericanos apoyaban el primer enfoque, en tanto que los representantes de países como Brasil preferían no asumir compromisos que aceleraran el calendario de las negociaciones. Finalmente, en la reunión de Toronto a fines de 1999, los ministros instruyeron a los GN para que prepararan borradores de texto para su consideración en la reunión ministerial de Buenos Aires, programada para abril de 2001.

En la reunión de Buenos Aires los ministros consideraron un extenso texto “en-corchetado” cuya mera existencia representa un resultado importante. Aún cuando dicho texto no es más que la sumatoria de posiciones nacionales, su preparación obligó a los participantes a hacer más transparentes sus intereses y posiciones negociadoras, traduciendo posiciones “estratégicas” en demandas y ofertas más estructuradas. Aún cuando los textos no eran todavía públicos al momento de escribir este artículo, subsisten diferencias importantes en múltiples áreas, las principales de las cuales se reproducen en la Tabla 1.

Las instrucciones que formularon los presidentes en la cumbre de Santiago de Chile fueron un compromiso entre aquéllos que promovían acuerdos *ad interim*, en cualquier área en la que existiera consenso, y quienes promovían un concepto más estrecho de “facilitación de negocios”. En última instancia, estas diferencias remitían a la dicotomía irresuelta entre los principios de *single undertaking* y *early harvest*, una diferencia que permeó las negociaciones desde el comienzo. En tanto que muchos gobiernos en América Latina y el Caribe consideraban el principio de *single undertaking* como un mecanismo para promover un resultado más equilibrado en las negociaciones, los promotores de un *early harvest* argumentaban que no había razones por las cuales no podrían implementar acuerdos, antes de cerrar un paquete global, si existiera consenso para hacerlo. El compromiso de *early harvest* también era visto como un mecanismo para mantener el *momentum* de las negociaciones, particularmente tomando en consideración el largo período de tiempo previsto, hasta su conclusión en el año 2005. A pesar de que los ministros de comercio habían decidido en Belo Horizonte y en San José de Costa Rica que la realización de progresos concretos, antes de fin de siglo, estaría limitada a medidas de “facilitación de negocios”, la falta de acuerdo en torno a qué incluir exactamente en dicho concepto dejó la cuestión abierta en la práctica.

Tabla 1

Grupos de negociación del ALCA: principales temas pendientes de acuerdo

Grupos de Negociación	Principales temas pendientes de acuerdo
Acceso a Mercados	<p>Existen discrepancias respecto a los aranceles base (aranceles efectivos o consolidados), períodos de referencia, ritmo y metodología de la desgravación, medidas de salvaguardia y cobertura de medidas no-arancelarias. Los participantes tampoco están de acuerdo sobre la relación entre este grupo y el de Agricultura.</p> <p>Principales instrucciones de la reunión de Buenos Aires: presentar al CNC en forma coordinada con el Grupo sobre Agricultura recomendaciones sobre métodos y modalidades para la negociación arancelaria con fecha límite 1/4/02 a fin de iniciar negociaciones a mas tardar el 15/5/02. Para la misma fecha deberá definirse el calendario y las modalidades para el establecimiento de reglas de origen, así como contarse con un primer inventario de medidas no-arancelarias y un infome de avance sobre régimen de salvaguardias.</p>
Inversiones	<p>Aún no hay acuerdo sobre la cobertura (definición de inversión e inversor), expropiación, relación entre inversión y estándares laborales y ambientales, excepciones, solución de controversias, derechos pre-establecimiento y requisitos de desempeño.</p> <p>Principales instrucciones de la reunión de Buenos Aires: presentar al CNC recomendaciones sobre modalidades y procedimientos de negociación con fecha límite 1/4/02 a fin de iniciar negociaciones a mas tardar el 15/5/02.</p>
Agricultura	<p>Hay desacuerdos sobre como tratar las medidas y prácticas distorsivas del comercio con efectos equivalentes a un subsidio a la exportación. También está todavía por definirse la relación de este grupo con el de acceso a los mercados.</p> <p>Principales instrucciones de la reunión de Buenos Aires: presentar al CNC en forma coordinada con el GN de Acceso a Mercados recomendaciones sobre métodos y modalidades para la negociación arancelaria con fecha límite 1/4/02 para iniciar negociaciones a mas tardar el 15/5/02. En la misma fecha presentar recomendaciones sobre alcance y metodología para la eliminación de los subsidios a las exportaciones, tipos de medida y metodología para el desarrollo de las disciplinas a adoptar para el tratamiento de todas las prácticas que distorsionan el comercio de productos agrícolas (incluyendo las que tienen efecto equivalente a los subsidios a las exportaciones agrícolas), y un primer inventario de medidas no-arancelarias.</p>

Eventualmente, en diciembre de 1998, los vice-ministros acordaron incluir entre las medidas de "facilitación de negocios" aquellas que: 1) no fueran parte de los temas sustantivos en negociación; 2) no involucraran cambios en las legislaciones nacionales, y 3) no simplicaran la adhesión a acuerdos internacionales extra-hemisféricos. Finalmente, se acordó un primer paquete de ocho medidas aduaneras y diez medidas de transparencia, a implementarse el año 2000.⁴ Esta, no obstante, resultó ser más un punto de partida que de llegada: hasta octubre de 2000 sólo cerca de un tercio de las medidas de "facilitación de negocios" de carácter aduanero ya había sido plenamente implementado, en tanto que un 50% adicional se encontraba en un estado de implementación parcial. Los problemas técnicos y de infraestructura han sido uno de los principales obstáculos a la implementación, a pesar de los fondos de asistencia técnica puestos a disposición por el BID.

En los temas referidos al tratamiento de las asimetrías de tamaño y niveles de desarrollo y a la canalización de la participación de la sociedad civil, no se han re-

Servicios	Existen diferencias sobre el método de liberalización (listas negativas o positivas), las modalidades de provisión de servicios que se incluirán en el acuerdo (especialmente en materia de presencia comercial) y sobre la fecha para concluir los exámenes preliminares. Principales instrucciones de la reunión de Buenos Aires: presentar al CNC recomendaciones sobre modalidades y procedimientos de negociación con fecha límite 1/4/02 para iniciar negociaciones a más tardar el 15/5/02.
Derechos de Propiedad Intelectual	Hay diferencias en torno a la cobertura del acuerdo y a cuanto más allá de la OMC debieran ir los compromisos que se adopten. Principales instrucciones de la reunión de Buenos Aires: no se formulan.
Compras gubernamentales	Hay desacuerdos sobre la cobertura y el cronograma. Principales instrucciones de la reunión de Buenos Aires: presentar al CNC recomendaciones sobre lineamientos, modalidades y plazos de negociación con fecha límite 1/4/02 para iniciar negociaciones a más tardar el 15/5/02. En la misma fecha identificar el alcance y detalle de la información estadística que deberán tener disponible los países para intercambiar y apoyar las negociaciones.
Políticas de Competencia	Aún no se ha resuelto cómo extender estas disciplinas cuando sólo doce países tienen legislación en la materia. Principales instrucciones de la reunión de Buenos Aires: presentar los resultados de la tarea encargada de identificar los aspectos relevantes que merezcan mayor consideración por el CNC con fecha límite 1/4/02.
Solución de Controversias	Todavía está en negociación cuáles serán las normas y las disciplinas a las que se aplicará el mecanismo de solución de controversias. Aún resta definir qué tipo de relación tendrá el mecanismo a crearse con el de la OMC y los procedimientos de solución de controversias de los acuerdos subregionales. Principales instrucciones de la reunión de Buenos Aires: presentar al Comité Técnico de Asuntos Institucionales sus ideas preliminares sobre las instituciones necesarias para implementar adecuadamente el mecanismo de solución de controversias previsto en el ALCA.
Subsidios, AD y Derechos Compensatorios	No hay acuerdo sobre si deben negociarse e implementarse disciplinas hemisféricas. Principales instrucciones de la reunión de Buenos Aires: presentar al CNC recomendaciones sobre metodologías para profundizar las disciplinas sobre subsidios y sobre metodología para mejorar, cuando sea posible, las reglas y procedimientos relativos a la operación y aplicación de leyes antidumping y derechos compensatorios con fecha límite 1/4/02.

Fuente: Elaboración propia.

gistrado grandes progresos. Con relación al primero, se ha creado un grupo consultivo “transversal”, que tiene la responsabilidad de hacer un seguimiento de cómo se abordan las necesidades especiales de las economías menores en cada GN. No obstante, en la práctica, no se ha avanzado en precisar cómo serán abordadas dichas diferencias. Dado el curso que han tomado las negociaciones, lo más probable es que dichos tratamientos especiales eventualmente se acuerden en cada tema particular.

Por lo que toca al involucramiento de la sociedad civil en el proceso de negociación, las diferencias han girado entre posiciones favorables a una participación más activa y otras que recelan de abrir canales para la intervención de actores privados (sean éstos empresarios, sindicatos u organismos no-gubernamentales). Las posiciones favorables se basan en el argumento de que es necesario incorporar a estos sectores activamente a la negociación, para asegurar su “digestibilidad” política. Quienes se oponen son principalmente los gobiernos de América Latina y el

Caribe, que temen que esos mecanismos abran la puerta para que intereses particulares y *lobbies* proteccionistas ejerzan aún mas presión sobre las negociaciones. Estas diferencias se reflejaron en la redacción ambigua del mandato del comité y en los procedimientos pasivos, que se establecieron para que el sector privado haga llegar sus insumos a los negociadores. De hecho, este comité se ha ocupado básicamente de recibir propuestas y recomendaciones del sector privado y su actividad ha girado esencialmente en torno a la definición de procedimientos para efectuar presentaciones.

Las dificultades para encontrar un mecanismo aceptable para canalizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las negociaciones comerciales no es una característica peculiar del proceso del ALCA. Por el contrario, la OMC enfrenta desafíos similares tal como quedó claramente de manifiesto en la conferencia ministerial de Seattle, a fines de 1999. Esto sugiere que más que un tema técnico referido al diseño de mecanismos y procedimientos apropiados, lo que obstaculizó el progreso son visiones divergentes respecto a cuán legítima y valiosa dicha contribución puede llegar a ser.

EL PROCESO DEL ALCA: NI TANTO NI TAN POCO

Si el proceso del ALCA se evalúa por lo que se ha implementado hasta el momento no existen más que dieciocho medidas de "facilitación de negocios", diez de las cuales se refieren a diseminación de información recogida en la fase preparatoria. Además, muchas de estas medidas aún se hallan en proceso de adopción debido a insuficiencias técnicas y de infraestructura.

Sin embargo, evaluar el ALCA a través de este lente podría conducir a una visión distorsionada. Los resultados del proceso deben evaluarse atendiendo al contenido de las negociaciones, su continuidad y el desarrollo gradual de una agenda y un sentido de compromiso. Estos resultados no deben subestimarse, particularmente cuando se consideran las diferencias iniciales de intereses, agendas y percepciones. Tres factores contribuyen a explicarlos.

Rutinas de involucramiento burocrático

El proceso del ALCA se ha desarrollado como un ejercicio multitudinario que involucra regularmente un número muy grande de funcionarios públicos. Las reuniones ministeriales y las cumbres presidenciales han atraído la mayor parte de la atención de la opinión pública, pero el corazón del proceso ha sido la densa red de intercambios regulares y sistemáticos entre funcionarios técnicos.

Cada encuentro de los GN moviliza cerca de un millar de funcionarios, lo que, a su vez, tiene un impacto multiplicador sobre las administraciones nacionales. Esta rutina de reuniones periódicas ha obligado a los gobiernos a dedicar recursos hu-

manos y energías políticas a temas que, en otras condiciones, podrían haber sido desatendidos. Este proceso ha servido para ofrecer un punto focal de intereses y estimular el conocimiento mutuo, la interacción y el intercambio interburocrático. Estas rutinas también han obligado a concentrar la atención sobre temas que no necesariamente forman parte de las prioridades o las urgencias de las administraciones nacionales, “creando”, en la práctica, una agenda de políticas. Para los acuerdos subregionales de integración, el proceso del ALCA ha planteado el desafío de examinar cuestiones y desarrollar posiciones comunes de negociación en temas diversos. En algunos casos pudo incluso haber contribuido a reactivar agendas subregionales bloqueadas o inactivas.

Programas de trabajo detallados

Un segundo factor que ayuda a explicar los resultados del proceso del ALCA es el papel que jugó la existencia de programas detallados de trabajo. Estos programas se elaboraban a partir de declaraciones presidenciales que establecían objetivos generales, luego transformados en compromisos operativos por las reuniones ministeriales o vice-ministeriales. La existencia de programas de trabajo, objetivos detallados y cronogramas propició a los funcionarios de nivel político un parámetro contra el cual medir el progreso o la falta del mismo y, eventualmente, acordar nuevos lineamientos de trabajo.

La definición de programas de trabajo detallados no implicó la resolución de las diferencias de intereses y/o agendas, como quedó demostrado con el debate recurrente entre los principios de *single undertaking* y *early harvest*. No obstante, ayudó a focalizar los temas más conflictivos con el fin de, eventualmente, alcanzar un compromiso. Este compromiso podía incluir una continuación de las negociaciones o una postergación en el tratamiento del asunto.

La combinación de un involucramiento burocrático regular y de programas de trabajo detallados ayudó a identificar denominadores comunes. A pesar de que esto puede parecer una versión del “problema del convoy” (donde todos avanzan a la velocidad del más lento), el involucramiento permanente en un proceso contínuo y acumulativo estimuló el compromiso de las partes.

La economía política del compromiso

A pesar de que el objetivo establecido en la declaración presidencial de Miami es muy ambicioso (la implementación de un área de libre comercio a partir del año 2005), el proceso del ALCA se ha movido a partir de objetivos intermedios modestos. Hasta la cuarta Reunión Ministerial, realizada en San José en 1998, los gobiernos se dedicaron a reunir información, acumular conocimiento recíproco y sentar las bases para las futuras negociaciones. Después de San José las posturas “estratégicas” gradualmente se transformaron en demandas y ofertas más puntuales.

A pesar de que la administración norteamericana no obtuvo una autorización para negociar con la "vía rápida" y es incierto si el Congreso de ese país esté preparado para aceptar un acuerdo de libre comercio con el resto del hemisferio, los incentivos (incluyendo los de carácter "defensivo") en América Latina y el Caribe han sido lo suficientemente fuertes como para crear y mantener la participación de los gobiernos de la región. De hecho, hasta los participantes más reticentes han percibido que el aislamiento puede ser una estrategia de alto riesgo y que el intento de bloquear las negociaciones puede llevar a resultados costosos. Esto ha estimulado la identificación más precisa de intereses en el proceso de negociación y un involucramiento más constructivo, aún en un contexto de diferencias de intereses y agendas.

El resultado ha sido un progreso "secuencial" que no ha sido producto de la elección sino de las circunstancias y, particularmente, de la limitada capacidad de los negociadores norteamericanos para impulsar las negociaciones con más energía.⁵ Paradójicamente, en este contexto un enfoque incremental adquirió funcionalidad, tanto para Estados Unidos (el jugador principal e impulsor retórico de una aceleración de las negociaciones) como para otros participantes más reticentes a un progreso rápido (como Brasil).

A pesar del progreso lento la negociación no se diluyó por el efecto de consideraciones "defensivas", las que aumentan enormemente el costo potencial del aislamiento.⁶ El gobierno norteamericano también fue capaz de mantener el interés y la atención de los restantes participantes, a través de una retórica de involucramiento (a pesar de no contar con la autorización legislativa) e iniciativas puntuales, como la ley de paridad con el NAFTA para las economías de América Central y el Caribe o el anuncio de negociaciones bilaterales con Chile.

CONCLUSIONES

Cuando se lanzó el proceso del ALCA, fue recibido con una mezcla de entusiasmo y escepticismo. Los entusiastas daban varias razones. Por una parte, esperaban que el ALCA sirviera para restablecer los incentivos al comercio y a la inversión, erosionados por el acceso preferencial de México al mercado norteamericano, como consecuencia del TLC. Para otros, aún cuando los incentivos comerciales y de inversión no eran tan obvios, el ALCA aparecía como un seguro de acceso a un mercado muy importante y como un mecanismo para consolidar las reformas económicas y mejorar las expectativas en torno a la estabilidad y predictibilidad del marco de políticas. Más aún, muchos gobiernos vieron al ALCA como una oportunidad para fortalecer las relaciones hemisféricas y como una reafirmación de los intereses y el compromiso norteamericanos en la región.

Pero los pesimistas también tenían buenas razones. Las divergencias de agenda, intereses y percepciones, las asimetrías de tamaño y niveles de desarrollo y los

problemas de credibilidad que enfrentaban los negociadores norteamericanos, les daban suficiente motivo. No obstante, muy rápidamente quedó en evidencia que la marcha del ALCA sería altamente dependiente del ímpetu y el compromiso norteamericanos. Así, aún cuando el fracaso de la administración Clinton en obtener la autorización para la "vía rápida" afectó la credibilidad de los negociadores norteamericanos, la percepción de que los intentos de bloquear las negociaciones tendrían una baja probabilidad de éxito, si se modificaban las condiciones internas en Estados Unidos, creó incentivos para desarrollar una posición de negociación basada en la identificación de una agenda positiva. En otras palabras, la admisión de los costos potenciales de una estrategia de bloqueo o aislamiento en la eventualidad de un mayor compromiso norteamericano, así como la necesidad de construir coaliciones más amplias para encarar las negociaciones, condujeron a un involucramiento más constructivo.

El resultado fue que todas las partes, las más "ofensivas" tanto como las más reticentes, no encontraron mejor opción que prepararse para negociar. A medida que las etapas preliminares del proceso del ALCA fueron quedando atrás, los insuños técnicos y la consistencia en la identificación de una agenda se hicieron más críticos. Así, los funcionarios oficiales se vieron crecientemente confrontados con la necesidad de identificar prioridades nacionales y evaluar los costos y beneficios de opciones y compromisos alternativos. A lo largo de este proceso, los participantes fueron desarrollando un proceso de aprendizaje mutuo, basado en la interacción reiterada. Los gobiernos también se vieron presionados a aumentar la transparencia, a enfocar cuestiones que de otra manera podrían haber quedado desatendidas y a encarar la implementación de compromisos multilaterales que, en otras circunstancias, habrían quedado simplemente en el papel.

El ritmo futuro del ALCA probablemente se verá influido por la *impasse* actual de las negociaciones multilaterales. Durante los años iniciales de las negociaciones hemisféricas, muchos gobiernos se vieron inclinados a posponer definiciones, en la expectativa de que una nueva rueda de negociaciones comerciales multilaterales desviaría la atención desde el proceso hemisférico. Mas aún, algunos creían que una nueva rueda ayudaría a clarificar la "nueva agenda" sobre inversiones, protección de la propiedad intelectual y "comercio" de servicios. También se esperaba que una nueva ronda echara luz sobre los "temas novísimos" de estándares laborales, ambientales, participación de la sociedad civil, etc. Dada la actual incertidumbre sobre el futuro de las negociaciones multilaterales, los acuerdos regionales pueden volverse más funcionales, particularmente para "jugadores" globales, que encuentran dificultades para promover su propia agenda en el ámbito multilateral.

Si, como es previsible, la agenda global continúa desplazándose desde los temas de naturaleza "fronteriza" a otros "no-fronterizos" y "no-comerciales" (in-

cluyendo las reglas de producción y las reglas sociales), los ámbitos regionales pueden convertirse en ámbitos más apropiados para la negociación. A pesar de que el Hemisferio Occidental es una región muy heterogénea, la distribución de poder e influencia es tal que permitiría un ejercicio poco contestado de hegemonía. Por esta razón, dados los incentivos “defensivos” para participar del ALCA que enfrentan los países de América Latina y el Caribe, la contribución decisiva (tanto en términos de compromiso como de liderazgo) quedará en manos de Estados Unidos.

El principal interrogante acerca del futuro del ALCA es cuál será el margen para negociar un acuerdo más balanceado que la simple adopción de una agenda unilateral (la de los Estados Unidos). Para responderlo habría que ver en qué medida el Mercosur será capaz de superar los conflictos más recientes, consolidándose como un interlocutor regional con alguna capacidad de, si no equilibrar el “campo de juego”, al menos contribuir a darle forma a la agenda de negociaciones y a su resultado final. El impacto de las negociaciones hemisféricas sobre la dinámica de negociación en el Mercosur y, lo que es tal vez más importante, sobre las visiones dominantes en los países miembros acerca del proyecto de integración subregional, dan margen para conclusiones ambiguas. Por una parte, el ALCA ha comenzado a ejercer una poderosa fuerza centrífuga sobre el Mercosur, resultante menos de una eventual incompatibilidad *a priori* entre los dos proyectos de integración que de las fragilidades internas del Mercosur y la fase de crisis por la que éste atraviesa. Por otra parte, no hay duda que el ALCA representa un fuerte estímulo —especialmente para el gobierno de Brasil— para asignar más prioridad y dedicar más energías políticas al proceso de integración subregional.

Con todo, es importante no perder de vista que, aún si consigue arribarse a una negociación satisfactoria para las partes, el acuerdo deberá ser ratificado por los Congresos de cada uno de los países. Una aprobación legislativa sencilla no es previsible en varios de los principales actores, incluyendo Brasil y Estados Unidos. Las resistencias domésticas norteamericanas a un acuerdo hemisférico requerirá una coalición de intereses favorables sumamente poderosa. Este consenso se hará más difícil si el acuerdo incorpora algunas de las demandas formuladas por los países de América Latina y el Caribe, como el tratamiento de los subsidios internos a la agricultura o la aplicación de la legislación antidumping. Estos temas difícilmente puedan resolverse adecuadamente en el marco de una negociación bilateral o regional, sino que probablemente requerirán de transacciones multilaterales. Si el proceso de negociación, en el marco de la OMC, se reactiva a partir de la próxima reunión ministerial en Qatar, es probable que el ALCA y otras negociaciones inter-regionales (como la de la Unión Europea y Mercosur) pierdan ritmo. Si en el ámbito multilateral continúa prevaleciendo un cuadro de estancamiento, se renovará la presión para el desarrollo de acuerdos preferenciales. En el marco de

un campo de juego muy asimétrico, este curso de acción promete resultados mixtos para las economías de la región, excepto para aquellas que de hecho ya se encuentran fuertemente integradas a la economía norteamericana, como es el caso de los países de América Central y el Caribe. ●

NOTAS

1. Para un análisis más detallado véase: Roberto Bouzas y Gustavo Svarzman, *The FTA Process: What Has it Achieved and Where Does it Stand?*, The Dante B. Fascell North-South Center, University of Miami, enero de 2001. Véase también: Robert Devlin y Luis J. Garay, "De Miami a Cartagena: Nueve enseñanzas y nueve desafíos del ALCA", *Serie de Documentos de Trabajo* Núm 210, Washington DC: BID, 1996.
2. Para una discusión véase: Roberto Bouzas, "Trade and Investment Issues in the Americas: A Look Ahead", en Jorge Domínguez (ed), *The Future of Inter-American Relations*, New York: Routledge, 2000.
3. Los nueve GN fueron: acceso a los mercados; agricultura; inversiones; servicios; compras de gobierno; subsidios, antidumping y derechos compensatorios; protección de la propiedad intelectual; política de competencia y solución de controversias. Por falta de consenso no se establecieron grupos de negociación sobre temas ambientales o laborales.
4. Las ocho medidas aduaneras de "facilitación de negocios" estaban referidas a: 1) reglas de entrada temporaria para viajeros de negocios; 2) envíos express; 3) procedimientos simplificados para envíos de bajo valor; 4) sistemas compatibles de intercambio electrónico de datos; 5) sistema armonizado de descripción y clasificación de mercaderías; 6) diseminación de información aduanera; 7) código de conducta para funcionarios aduaneros; y 8) análisis de riesgo/métodos de selección. Adicionalmente, se aprobaron diez medidas de transparencia consisten en compromisos de diseminación y actualización de bases de datos.
5. Aunque esta es una afirmación contrafáctica, es muy probable que si la administración norteamericana hubiera contado con una autorización de "vía rápida" su intento por adelantar la fecha de conclusión de las negociaciones hubiera tenido más éxito. Si el argumento de las consideraciones "defensivas" es correcto, en tal hipótesis los participantes más reticentes habrían sentido presiones más intensas.
6. Para una discusión, véase: Roberto Bouzas y Jaime Ros, "The North-South Variety of Economic Integration", en R. Bouzas y J. Ros (ed), *Economic Integration in the Western Hemisphere*, Notre Dame, Ind: University of Notre Dame Press, 1994. Véase también: P. Da Motta Veiga, "El Mercosur y el proceso de construcción del ALCA", *Integración y Comercio*, Buenos Aires: INTAL, septiembre-diciembre 1997.