

El Área de Libre Comercio de las Américas:

¿dónde está y hacia dónde va?*

ROBERTO BOUZAS Y GUSTAVO SVARZMAN**

Cuando se inició, el proceso del ALCA parecía un ejercicio de retórica más que una negociación sustantiva. Las divergencias de intereses, las percepciones disímiles y la incapacidad del Ejecutivo norteamericano para obtener una autorización del Congreso para negociar acuerdos comerciales bajo el mecanismo de la “vía rápida” minaban seriamente su credibilidad. Sin embargo, el período transcurrido ha puesto en evidencia que las diferencias de intereses y percepciones nacionales no han planteado obstáculos insuperables a la negociación. Aún más, éstas han avanzado a pesar de la ausencia de una autorización de “vía rápida” por parte del Congreso norteamericano. A pesar de que to-

* Una versión anterior de este artículo fue publicado en el Boletín Informativo *Techint*, No. 306, abril/junio 2001. Una versión previa de este trabajo fue publicada en la serie *Monitoring Implementation of the Summit of the Americas*, The Leadership Council for Inter-American Summitry, The Dante B. Fascell North-South Center, University of Miami, 2001.

** Roberto Bouzas es investigador principal de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Sede Argentina) e investigador independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesor regular titular de Economía Internacional en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA), director académico de la Maestría en Relaciones Internacionales de la FLACSO/Sede Argentina y profesor del Instituto de Servicio Exterior de la Nación. Gustavo Svarzman fue subdirector del Centro de Economía Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y actualmente es asesor de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Economía. También es profesor asistente de desarrollo económico en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA).

Los autores agradecen a Jorge Campbell y a un *referee* anónimo sus valiosos comentarios. Asimismo, desean reconocer la colaboración de aquellos que dieron parte de su tiempo para nuestras entrevistas. No obstante, todos los errores de hecho o interpretación remanentes son de nuestra exclusiva responsabilidad.

davía no se ha llegado a la fase crítica de intercambio de concesiones, las negociaciones han ido ganando *momentum*. Las energías y el capital político invertido por los gobiernos y el sector privado han contribuido a desarrollar un marco de creciente compromiso, condición necesaria para que las negociaciones continúen en el futuro.

Desde 1994 la dinámica de la negociación evolucionó *pari passu* con las cambiantes actitudes y percepciones de los principales actores. Por un lado, las inclinaciones “unilateralistas” del Ejecutivo norteamericano se moderaron frente a la evidencia de los obstáculos internos que enfrenta la realización de nuevos acuerdos comerciales internacional 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 extremas de entusiasmo *naïve* u obstruccionismo abierto hacia posturas más constructivas y realistas. Detrás de estos cambios hay una comprensión más acabada de las difíciles decisiones de política que serán necesarias para alcanzar un acuerdo y, también, de los costos y beneficios potenciales que están involucrados.

A pesar de estos avances, el alcance y el contenido del Acuerdo de Libre Comercio que deberá implementarse 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 la asimetrías y los calendarios de implementación. Después de la Sexta Reunión Ministerial que se celebró en Buenos Aires y de la cumbre presidencial de Québec, el principal desafío del proceso del ALCA será encontrar denominadores comunes en todas estas áreas.

En este trabajo analizamos la evolución del proceso del ALCA desde la cumbre presidencial de Santiago de Chile. El trabajo tiene un enfoque positivo ya que procura identificar obstáculos y resultados. En la primera sección se presenta una breve evaluación del período transcurrido entre la primera y la segunda cumbre de presidentes, realizadas en Miami en 1994 y en Santiago de Chile en 1998, respectivamente. La segunda sección analiza el progreso realizado entre las reuniones ministeriales de San José y Toronto. La tercera sección se concentra en el período que siguió a la reunión de ministros de Toronto en noviembre de 1999 y que culminó con el encuentro ministerial de Buenos Aires y la Tercera Cumbre Presidencial en Quebec en abril de 2001. En estas dos secciones el enfoque se pone sobre el contenido de las negociaciones y, cuando corresponde, so-

bre la extensión y los obstáculos a la implementación de los acuerdos. En la cuarta sección se sugieren algunas razones que pueden contribuir a explicar este desempeño. Por último, una sección final presenta algunas conclusiones basándose en el análisis precedente.

DE MIAMI A SANTIAGO DE CHILE: UNA VISIÓN PANORÁMICA

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 condiciones de acceso a los mercados de bienes y temas más amplios que incluyen –entre otros– el “comercio” de servicios, el tratamiento de la inversión extranjera, la protección de la propiedad intelectual y la política de competencia.

En un principio el proceso se asemejaba a un ejercicio diplomático con relevancia práctica limitada. En efecto, el fracaso de la administración norteamericana en obtener la autorización legislativa de “vía rápida” afectó la credibilidad de las negociaciones. No obstante, a medida que se cumplían los plazos establecidos y que la fase preparatoria avanzaba ininterrumpidamente, el proceso ganó consistencia e involucró de manera creciente a las élites empresariales y burocráticas nacionales. Gradualmente, la pregunta “filosófica” sobre si habría un ALCA fue reemplazada por interrogantes sobre su forma y contenido.

Entre las dos primeras cumbres presidenciales (gráfico 1) los funcionarios nacionales participaron de cuatro reuniones ministeriales, catorce encuentros de viceministros y cerca de un centenar de reuniones de grupos de trabajo. A lo largo de este proceso los gobiernos recolectaron una masa significativa de información cuantitativa y cualitativa sobre flujos de comercio y regímenes de comercio e inversión en el hemisferio. Paralelamente, definieron el marco y los objetivos más amplios de las negociaciones (Devlin y Garay, 1996). Durante estos años los funcionarios participantes interactuaron activamente, profundizando gradualmente su conocimiento recíproco (Svarzman, 1998).

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 con relación a los compromisos asumidos en la OMC o qué tipo de tratamiento especial, si acaso alguno, de-

bía darse a las economías más pequeñas y menos desarrolladas. En buena medida, estas diferencias reflejaban divergencias estructurales de tamaño, patrones de comercio, niveles de protección y grados de desarrollo. Pero también eran el resultado de diferentes preferencias de política y de contrastantes economías políticas nacionales (Bouzas, 2000).

A lo largo de esta fase preparatoria los debates giraron alrededor de los principios que deberían regir la transición hasta el año 2005 (cuestiones básicamente de procedimiento y organización). En este contexto, muchos temas de carácter técnico fueron tratados bajo una óptica más propia de un “juego estratégico”. La desconfianza mutua, las dudas sobre la viabilidad de los objetivos estratégicos y el escepticismo en torno a la capacidad de alcanzar las metas intermedias fueron las características dominantes de este proceso (Rey de Marulanda, 1998).

El punto de inflexión entre las dos cumbres presidenciales fue la Tercera Reunión Ministerial celebrada en Belo Horizonte en mayo de 1997. A pesar de la polarización que prevaleció en esa ocasión, la reunión de Belo Horizonte produjo acuerdos más específicos que los dos encuentros ministeriales previos en Denver y en Cartagena.¹ 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 un acuerdo sobre los principios y la estructura de la negociación. Los principios más importantes acordados en la reunión de San José fueron los siguientes:

- 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, que se iniciaron en 1998, a más tardar en el año 2005.²

La reunión de San José no resolvió todas las diferencias sobre los mecanismos que se adoptarían durante la transición. En la práctica, subsistieron discrepancias con respecto al significado práctico de algunos de los objetivos acordados (como el de concluir las negociaciones a más tardar en el año 2005) o a la compatibilidad entre principios alternativos (como los conceptos de *single undertaking* y *early harvest*).³ 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). También se estableció que la actividad de los GN se desarrollaría bajo la supervisión de un Comité de Negociaciones Comerciales (CNC) integrado por los viceministros de comercio y que se reuniría al menos una vez cada dieciocho meses (gráfico 2). Los ministros también crearon 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.⁴

El alcance y el contenido del Acuerdo de Libre Comercio que deberá implementarse a partir del año 2005 aún están por definirse.

Durante esta etapa preparatoria el Comité Tripartito creado en Miami e 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), proporcionó a los grupos de trabajo apoyo técnico y logístico. Actuando bajo las instrucciones de los grupos de trabajo, el Comité Tripartito compiló legislación y bases de datos, preparó informes de referencia y proporcionó asistencia técnica y apoyo logístico a través de la traducción y diseminación de información. Después de analizar las alternativas propuestas por un estudio de factibilidad preparado por el Comité Tripartito, en San José los ministros decidieron crear una Secretaría Administrativa para proveer apoyo logístico y administrativo a las negociaciones.⁵ También se estableció que la Secretaría Administrativa, financiada por el BID, reportaría al Comité de Negociaciones Comerciales.

Esta fase preparatoria también se caracterizó por una participación creciente y cada vez más activa del sector privado, especialmente los empresarios. A pesar de que el conocimiento y la familiaridad con los temas incluidos en la agenda estaban esencialmente limitados al “público informado”, los foros empresariales organizados en paralelo a las reuniones de ministros contribuyeron a comprometer la participación de la comunidad de negocios. También hubo una participación creciente —aunque limitada—

de otras organizaciones del sector privado (como la comunidad académica, las organizaciones no-gubernamentales –ONG– y otras). La creación de un Comité de Representantes Gubernamentales ante la Sociedad Civil en San José fue el primer paso, si bien formal, para establecer un canal regular de participación más directa del sector privado en las negociaciones.

UNA EVALUACIÓN DE LAS REUNIONES MINISTERIALES: DE SAN JOSÉ A TORONTO

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. En un mandato cuidadosamente redactado los jefes de Estado convalidaron los acuerdos alcanzados en las reuniones ministeriales con respecto al esqueleto y los objetivos básicos de la negociación, a la vez que introdujeron párrafos destinados a asegurar que los intereses de los distintos participantes se vieran reflejados en la declaración final. En el ámbito del comercio los presidentes dieron instrucciones a sus ministros para:

- 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.
- 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 (OEA-SICE, 2000).

Las reuniones del CNC que siguieron a la Cumbre de Santiago (Buenos Aires, Suriname, Cochabamba y Toronto) se concentraron en la implementación de los mandatos establecidos por la Reunión Ministerial de San José de Costa Rica y la declaración presidencial de Santiago de Chile. Dichas reuniones estuvieron dominadas por los siguientes tres temas: 1. La elaboración de mandatos y el lanzamiento de las negociaciones en los nue-

Gráfico 1 Cronología del proceso del ALCA

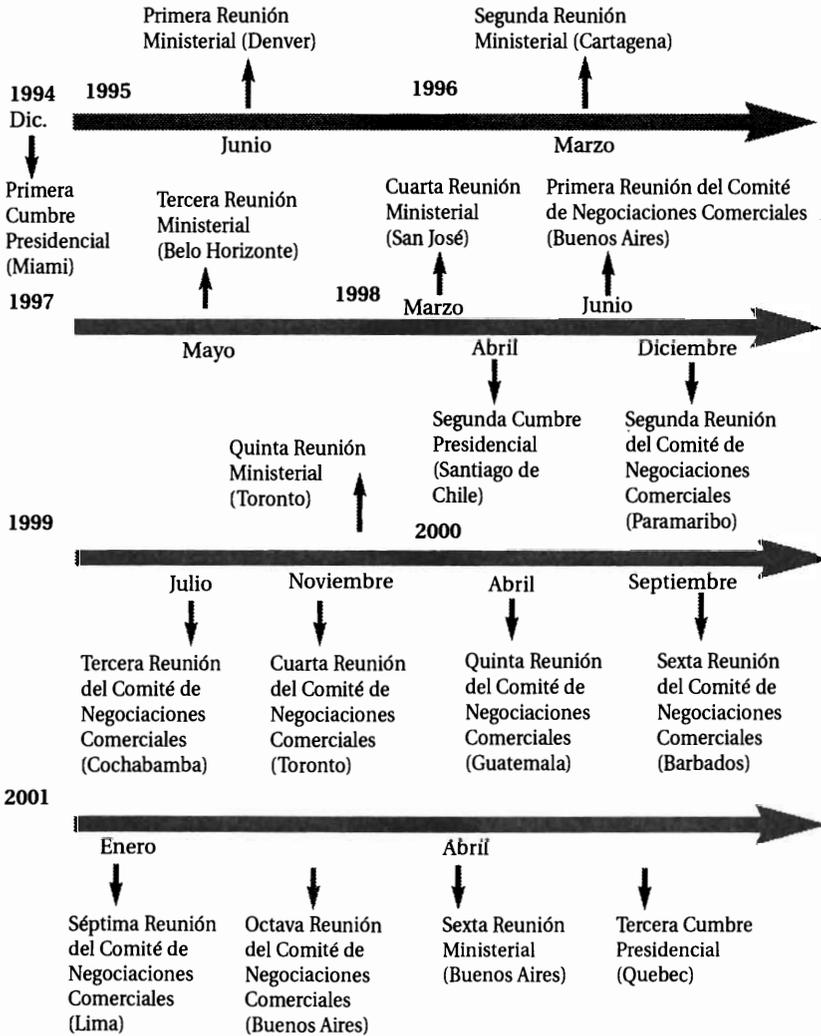


Gráfico 2 El proceso del ALCA: estructura de las negociaciones



ve GN. 2. La identificación de una serie de medidas de “facilitación de negocios” capaces de implementarse rápidamente. 3. La elaboración de un mandato y un formato para el Comité de Representantes Gubernamentales ante la Sociedad Civil y el Grupo Consultivo sobre Pequeñas Economías.

La definición de los mandatos de negociación

En la reunión del CNC en Buenos Aires los viceministros lanzaron formalmente las negociaciones. Durante esta primera reunión los delegados también comenzaron a darle forma a los mandatos y términos de referencia de cada GN, comité y grupo consultivo, tomando como referencia los resultados de las actividades de los grupos de trabajo que funcionaron durante la fase preparatoria. En Buenos Aires los participantes demostraron tener visiones distintas respecto de la naturaleza del programa de trabajo para cada GN. En tanto que algunas delegaciones apoyaban un mandato transitorio aplicable a una fase inicial que se prolongaría hasta fines de siglo, otras se inclinaban por 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 se inclinaban por un “enfoque equilibrado y gradual” donde se abordaran simultáneamente todos los temas.

Entre las reuniones del CNC de Buenos Aires y Toronto los nueve GN se reunieron entre cuatro (en el caso del de inversiones; propiedad intelectual; y subsidios, antidumping y derechos compensatorios) y seis veces (en el caso del de acceso a mercados). En Toronto los ministros de Comercio formalmente concluyeron la etapa de intercambio de información y elaboración de bases de datos, metodología y procedimientos, pero continuaron los intercambios en relación al contenido detallado de las negociaciones. En tanto que algunos de los participantes se inclinaban por dar instrucciones específicas a los GN sobre acceso a mercados y agricultura, otros se oponían argumentando que las instrucciones detalladas podrían contribuir a “anticipar” rebajas arancelarias. Eventualmente se acordó una fórmula general por la que se estableció que aquellos GN que trataban temas de acceso a los mercados podrían discutir modalidades y procedimientos aplicables a sus áreas respectivas. La oposición de algunos gobiernos a la existencia de instrucciones detalladas puede atribuirse al deseo de no limitar los mandatos, o bien de evitar que se crearan condiciones que pudieran resultar en una anticipación del calendario de negociación. En Toronto también se presentó y discutió un esquema preliminar consolidado para un acuerdo marco (incluyendo propuestas so-

bre aspectos políticos, institucionales y estructurales), pero varios participantes consideraron que el texto era prematuro y se opusieron a lo que consideraban un intento por condicionar los trabajos futuros (INTAL-BID, 2000).

Los participantes también convinieron que cada GN prepararía borradores de texto para su consideración por el CNC al menos doce sema-

nas antes de la reunión ministerial programada para realizarse en Buenos Aires en abril de 2001. Los borradores deberían incluir los acuerdos así como las posiciones alternativas cuando los participan-

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 un acuerdo sobre los principios y la estructura de la negociación.

tes no consiguieran alcanzar un consenso. Los GN con competencia en temas de acceso a los mercados también deberían comenzar a considerar procedimientos específicos y modalidades alternativas de negociación.

El CNC, por su parte, fue instruido para reunir los borradores individuales y preparar un texto consolidado y comprehensivo para su consideración en la reunión ministerial de Buenos Aires, incluyendo aquellas áreas que requerían “orientaciones especiales” a fin de alcanzar los objetivos y cumplir con los mandatos originales (o superar *impasses* en los casos en que no se había podido llegar a soluciones satisfactorias). El informe también debería incluir el resultado de las discusiones sobre la estructura general del acuerdo (asuntos generales e institucionales) y el tratamiento que debería otorgarse a las asimetrías de tamaño y nivel de desarrollo.

Un acuerdo sobre “facilitación de negocios”

El esfuerzo para dar un contenido preciso a la segunda acción definida por la Cumbre Presidencial de Santiago de Chile fue igualmente demandante. La forma en que dicho mandato se expresó (realizar progresos concretos en las negociaciones para el año 2000) fue resultado de un compromiso entre aquellos gobiernos que favorecían acuerdos *ad interim* en cualquier área en la que existiera consenso y aquéllos inclinados a una definición más estrecha del concepto de “facilitación de negocios”. En última instancia, el debate se originaba en la dicotomía entre los principios de *single undertaking* y *early harvest*, una diferencia que había permeado 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 defensores del *early harvest* argumentaban que no había razones por las cuales los gobiernos no pudieran implementar acuerdos antes de cerrar un paquete global si existía 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 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.⁶

El significado del concepto “facilitación de negocios” fue encarado en la reunión del CNC de Buenos Aires. En esa ocasión los viceministros de comercio solicitaron al Comité Tripartito que preparara un inventario de medidas, incluyendo aquellas ya identificadas por los grupos de trabajo, foros empresariales y gobiernos (hasta septiembre de 1998).⁷ Antes del encuentro de Paramaribo en septiembre de 1998, el CNC fue instruido para hacer una evaluación y decidir cómo tratar estas medidas. Eventualmente, en Paramaribo los viceministros acordaron los criterios para definir lo que se entendía por medidas de “facilitación de negocios”, estableciendo que éstas: 1. No debían ser parte de los temas sustantivos en negociación; 2. No debían involucrar cambios en las legislaciones nacionales; y, 3. No debían involucrar la adhesión a acuerdos internacionales extra-hemisféricos.⁸ En la reunión de Cochabamba en julio de 1999, los viceministros acordaron un primer paquete de ocho medidas aduaneras y diez medidas de transparencia (tablas 1 y 2). También tomaron el compromiso de que serían puestas en práctica antes de enero del año 2000.

A fin de implementar este paquete y tomando en consideración los obstáculos técnicos que encontraban algunos países, los viceministros también decidieron organizar una reunión de expertos aduaneros para evaluar la viabilidad de los compromisos y los requerimientos técnicos y administrativos para cumplir con los objetivos. También se formuló una recomendación a los ministros requiriendo la implementación de mecanismos para asegurar la implementación y una continuación de los análisis y propuesta de iniciativas a adoptar en el futuro.

En Toronto los ministros concluyeron el proceso de identificación

de las medidas de “facilitación de negocios”, aprobando la lista propuesta de dieciocho medidas. Cada medida se acompañó de una descripción de sus “elementos básicos” para asegurar la implementación. El CNC recibió la responsabilidad de supervisar la implementación, proveer asistencia técnica (particularmente en el caso de los países menos desarrollados) e identificar y recomendar medidas adicionales cuando fuera apropiado. A pesar que la fecha de implementación fue enero de 2000, ésta fue en realidad más un punto de partida que de llegada. En efecto, la puesta en práctica de las medidas de “facilitación de negocios” (especialmente las aduaneras) ha sido muy dependiente de la disposición y de los recursos técnicos, administrativos y de infraestructura con que cuentan las agencias nacionales relevantes.

Las economías pequeñas y la sociedad civil

La tercera y cuarta acción identificada en la Declaración Presidencial de Santiago tocan temas muy vinculados con la economía política de las negociaciones hemisféricas. El primero fue resultado de un compromiso entre las demandas de tomar en consideración las circunstancias especiales de las economías más pequeñas y menos desarrolladas y el principio de adopción de compromisos equivalentes por todas las partes. Las economías pequeñas (y particularmente las del Caribe y América Central) fueron de las primeras en formar una coalición y hablar con una sola voz en el proceso del ALCA, demandando que sus circunstancias especiales se tomaran en consideración en el proceso de negociación. Como el tema fue considerado “transversal”, en San José el grupo de trabajo sobre economías pequeñas, que había funcionado durante la fase preparatoria, no fue transformado en un GN sino en un grupo consultivo. A dicho grupo consultivo se le dio la responsabilidad de hacer un seguimiento del tema en cada GN, a fin de asegurar que las preocupaciones de las pequeñas economías fueran tomadas en cuenta apropiadamente (Intelligence Trade Report, 1999-2000).

Durante el primer encuentro del CNC después de San José la cuestión del trato especial y diferenciado y del papel del grupo consultivo fue muy debatido. Eventualmente, en Toronto el CNC recibió instrucciones de examinar las opciones alternativas, tomando en consideración cómo las diferencias de tamaño y nivel de desarrollo habían sido tratadas en otros acuerdos comerciales (INTAL-BID, 2000). Los resultados deberían ser sometidos a la consideración de la reunión ministerial entonces programada para realizarse en Buenos Aires en abril de 2001. Hasta el momento en esta materia no se ha ido más allá del requerimiento de estudios de base y

de asistencia técnica. De hecho, aún está por verse cómo se tratarán las circunstancias especiales que enfrentan las economías más pequeñas y menos desarrolladas una vez que se inicien negociaciones sustantivas.

La cuarta acción fue una respuesta a las demandas de los sindicatos, las organizaciones no-gubernamentales y otros organismos de la sociedad civil a favor de una participación más activa en el proceso del ALCA. Estas organizaciones habían jugado un papel muy activo en el fracaso de la administración norteamericana en obtener la autorización de “vía rápida” antes de la Cumbre Presidencial de Santiago de Chile. Pero las demandas de participación más activa de la sociedad civil no generan el mismo entusiasmo en todos los participantes. En efecto, algunos gobiernos de países de América Latina y el Caribe temen que mecanismos de ese tipo abran la puerta para que intereses particulares y *lobbies* protectionistas hagan aún más 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.

En la reunión del CNC de Buenos Aires, estos temas, y en particular las cuestiones de procedimiento, (como aquellos aplicables a las presentaciones o el idioma a utilizar y la cuestión de las traducciones) se discutieron en detalle. En Toronto el debate continuó pero la brecha entre las posiciones de las partes siguió siendo muy amplia. Mientras que algunos gobiernos proponían eliminar el comité, otros defendían una ampliación de sus responsabilidades. Aquellos que se oponían sostenían que los negociadores eran funcionarios oficiales que representaban gobiernos elegidos democráticamente y que tenían, por lo tanto, legitimidad para representar los intereses nacionales. Según esta visión, si se abrían nuevas puertas para la intervención del sector privado podrían crearse nuevas y mayores oportunidades para el ejercicio de presión por parte de intereses particulares. En contraste con esta visión, quienes respaldaban una participación más activa de los actores privados subrayaban que las ONG constituían una realidad que no podía ser ignorada, excepto al costo de un retroceso político más adelante. Una posición intermedia sostenía que en tanto todos los gobiernos participantes eran democracias, las presentaciones podrían hacerse directamente a las autoridades nacionales, las que serían luego responsables de traducirlas en mandatos de negociación para sus funcionarios.

La mayoría de los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe temía que los cuantiosos recursos a disposición del sector privado

norteamericano (incluyendo las ONG) pudieran movilizarse para desequilibrar aún más un campo de juego ya por sí asimétrico. Asimismo, había prevenciones de que algunas de dichas organizaciones pudieran ser instrumentales para introducir cuestiones divisorias en la negociación, como los temas de estándares laborales y ambientales en boga en Canadá y Estados Unidos. Como resultado de estas discrepancias, el trabajo del grupo fue esencialmente formal y sus actividades se han limitado a recibir, traducir y distribuir las propuestas presentadas.

HACIA LA REUNIÓN MINISTERIAL DE BUENOS AIRES

A fin de cumplir con los objetivos y los plazos establecidos en Toronto, las negociaciones se enfocaron alrededor de normas, disciplinas y calendarios. En el quinto encuentro del CNC realizado en Guatemala en abril de 2000, los viceministros evaluaron el progreso alcanzado en cada uno de los nueve GN, los dos comités especiales y el grupo consultivo. En esa ocasión también se acordó un calendario de reuniones y un programa de trabajo que permitieran tener los borradores listos para la Reunión Ministerial de Buenos Aires en abril de 2001.

Si bien al momento de escribir este artículo los borradores de texto aún no son públicos, en la reunión de Buenos Aires los ministros consideraron un extenso texto “encorchetado”. La sola existencia de un texto “encorchetado” representa un resultado importante, en tanto permite hacer más transparentes los intereses y las posiciones negociadoras nacionales, traduciendo posicionamientos “estratégicos” en demandas y ofertas más estructuradas. Como los textos no son públicos, es difícil hacer una evaluación detallada de su contenido. No obstante, durante la negociación ha quedado en evidencia que existen importantes diferencias en múltiples áreas (tabla 3).

La elaboración de un borrador de texto

Durante el año 2000 los GN se reunieron en cinco ocasiones. Todos los grupos produjeron textos, aunque el hecho de que éstos no sean públicos limita la capacidad de evaluar con precisión la extensión y la profundidad de los disensos. La tabla 3 resume brevemente las principales cuestiones abordadas por cada GN y las áreas más importantes de diferencias.

Como parte del proceso de producción de un borrador de texto, en la reunión del CNC de Barbados en septiembre de 2000, la presidencia fue encargada de preparar un borrador de la declaración. La versión prelimi-

Tabla 1

El proceso del ALCA: estructura de las negociaciones*

1. Entrada temporal/admisión temporal de productos para viajeros de negocios
Implementación de procedimientos aduaneros nuevos y más rápidos para el ingreso temporario de publicidad y otros materiales relacionados con viajes de negocios (acompañado o no).

2. Envíos express
Desarrollo e implementación de procedimientos para acelerar el despacho de envíos express, manteniendo medidas de selección y controles aduaneros apropiados.

3. Procedimientos simplificados para envíos de bajo valor
Implementación de procedimientos simplificados, funcionales y rápidos para envíos de bajo valor, manteniendo medidas de selección y controles aduaneros apropiados.

4. Sistemas compatibles de intercambio electrónico de datos
Implementación de sistemas compatibles de intercambio electrónico de datos entre empresas y aduanas. Elaboración de un conjunto mínimo de datos a solicitar como parte de los procedimientos aduaneros de despacho. Establecimiento de sistemas compatibles de intercambio electrónico de datos entre aduanas.

5. Sistema armonizado de designación y clasificación de mercaderías
Implementación del Sistema Armonizado de Designación y Clasificación de Mercaderías de 1996 a nivel de seis dígitos.

6. Diseminación de información aduanera/guía hemisférica de procedimientos aduaneros
Diseminación en la forma más accesible posible de información actualizada sobre procedimientos, legislación, códigos y resoluciones administrativas de carácter aduanero.

7. Código de conducta para funcionarios aduaneros
Elaboración e implementación de códigos nacionales de conducta para funcionarios aduaneros tomando en consideración la Declaración de Arusha.

8. Análisis de riesgo/métodos de selección
Estimular el uso de métodos de administración del riesgo para la verificación de importaciones, preservando la confidencialidad de la información.

* Cada medida incluye una lista de "elementos básicos" que define con mayor precisión las tareas requeridas.

Tabla 2

Medidas de transparencia de “facilitación de negocios”*

1. Diseminación y actualización periódica de la información sobre tarifas y flujos de comercio preparada por el Grupo de Negociación de Acceso a Mercados.
2. Publicación y diseminación del documento “Prácticas Nacionales sobre Normas, Estándares Técnicos y Análisis de Conformidad en el hemisferio occidental”, preparado por el Grupo de Trabajo sobre Estándares y Barreras Técnicas al Comercio.
3. Diseminación y actualización periódica de la lista de puntos focales nacionales que proveen información sobre la legislación nacional y otras medidas que afectan el comercio de servicios.
4. Diseminación de procedimientos y requisitos que regulan la entrada temporaria de empresarios.
5. Diseminación periódica del “Informe Estadístico sobre Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe”, preparado por CEPAL.
6. Diseminación y actualización periódica de información sobre regímenes de arbitraje comercial en el hemisferio occidental.
7. Diseminación y actualización periódica del “Compendio de medidas *antidumping* y derechos compensatorios en el hemisferio occidental”, incluyendo información sobre legislación y puntos focales nacionales.
8. Diseminación y actualización periódica del “Inventario de leyes y regulaciones nacionales relacionadas con las políticas de competencia en el hemisferio occidental”.
9. Diseminación y actualización periódica del “Inventario sobre mecanismos, procedimientos y textos legales sobre solución de controversias en el hemisferio occidental y en la OMC”.
10. Hacer más accesible la información sobre regulaciones, procedimientos y autoridades oficiales competentes en las áreas de: a) compras gubernamentales; b) subsidios, AD y derechos compensatorios; c) políticas de competencia; d) servicios; e) derechos de la propiedad intelectual; f) inversiones; g) acceso a los mercados, incluyendo estándares; h) agricultura, incluyendo medidas sanitarias y fitosanitarias; y i) solución de controversias.

* Diseminación significa hacer la información directamente disponible a través del sitio del ALCA o de *hyperlinks*.

nar debería incluir un borrador de los acuerdos alcanzados en los GN, un nuevo paquete de medidas de “facilitación del comercio”, una propuesta preliminar sobre la estructura general del acuerdo y la estructura institucional del ALCA, y detalles sobre la fecha estimada de conclusión de las negociaciones.⁹

Algunos de los participantes volvieron a insistir en la propuesta de incluir en la agenda de los GN y en los borradores de texto temas directa o indirectamente vinculados con los estándares laborales y ambientales. Estos temas habían sido originalmente dejados de lado debido a la oposición de muchos países de América Latina y el Caribe a que tales cuestiones se trataran en el marco de un acuerdo comercial. No obstante, a pesar de que este grupo de países continúa oponiéndose a la inclusión de estos temas, la cuestión está lejos de poder considerarse como cerrada.¹⁰

Mientras que algunos apoyaban la realización de acuerdos *ad interim* como parte del concepto de “facilitación de negocios”, otros se inclinaban por un “enfoque equilibrado y gradual” donde se abordaran simultáneamente todos los temas.

La implementación de medidas de “facilitación de negocios”

En Guatemala los viceministros anunciaron que el Comité Tripartito informó que se había completado la implementación de la primera serie de medidas de “facilitación de negocios” vinculadas con la transparencia, la mayor parte de las cuales consistía en la publicación y diseminación de bases de datos.¹¹ El CNC también analizó en esa ocasión el informe preparado por el grupo *ad hoc* de expertos en temas aduaneros sobre la implementación de las medidas aduaneras.

Con relación a nuevas medidas de “facilitación de negocios” (aparte de las identificadas y acordadas en la reunión de Cochabamba en julio de 1999), los viceministros establecieron un programa de trabajo para reducir la lista de 233 medidas propuestas por los gobiernos y el Foro Empresarial.¹² La presidencia se ofreció a preparar una nueva lista de propuestas que fue examinada durante la reunión del CNC realizada en Lima en enero de 2001 (Intelligence Trade Report, 1999-2000).

Como lo sugiere la tabla 4, hasta octubre de 2000 cerca de un tercio de las medidas de “facilitación de negocios” de carácter aduanero ya había sido implementado, en tanto que un 50 por ciento adicional se encontraba en un estado de implementación parcial. La tabla 4 muestra que la ta-

Tabla 3
Grupos de negociación: principales temas

Grupos de Negociación	Contenido de los borradores/ Principales áreas de diferencias
<p>Acceso a Mercados</p> <p>Presidencia: Chile</p>	<p>Borradores de texto sobre aranceles y medidas no-arancelarias; estándares y barreras técnicas; reglas de origen; procedimientos aduaneros y medidas de salvaguardia. En el área de aranceles y medidas no-arancelarias el GN discutió modalidades y procedimientos para la eliminación de aranceles, incluyendo aranceles base, períodos de referencia, nomenclaturas, calendarios y ritmo de eliminación de aranceles, metodología de otorgamiento de preferencias y determinación de concesiones, relación con los acuerdos sub-regionales y medidas no-arancelarias.</p> <p>Existen discrepancias con respecto a los aranceles base (aranceles efectivos o consolidados), los períodos de referencia, el ritmo y metodología para conceder preferencias arancelarias, las medidas de salvaguardia y la 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 más 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 contar con un primer inventario de medidas no-arancelarias y un informe de avance sobre régimen de salvaguardias.</p>
<p>Inversiones</p> <p>Presidencia: Trinidad & Tobago</p>	<p>Borradores de texto sobre definiciones generales, definiciones sobre trato nacional y de nación más favorecida, trato justo y equitativo, cobertura, personal clave, transferencias, requisitos de desempeño, expropiación y compensación, solución de controversias y otros temas.</p> <p>Hay desacuerdo sobre la cobertura (definición de inversión e inverso), expropiación, relación entre inversión y estándares laborales y ambientales, excepciones, solución de</p>

	<p>controversias, derechos, preestablecimiento 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 más tardar el 15/5/02.</p>
<p>Agricultura</p> <p>Presidencia: Argentina</p>	<p>Borradores de texto sobre aranceles y medidas no-arancelarias, salvaguardias; subsidios a la exportación, otras medidas y prácticas distorsivas del comercio (incluyendo aquellas con efecto equivalente a un subsidio a la exportación), medidas sanitarias y fitosanitarias y asistencia técnica.</p> <p>Hay desacuerdos sobre cómo tratar las otras medidas y prácticas distorsivas del comercio con efectos equivalentes a un subsidio a la exportación y sobre 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 más 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>
<p>Servicios</p> <p>Presidencia: Estados Unidos</p>	<p>Borradores de texto sobre cobertura, principio de nación más favorecida, transparencia, acceso a los mercados, trato nacional y asuntos institucionales.</p> <p>Existen diferencias sobre el método de liberalización (listas negativas o positivas), las modalidades de provisión de servicios (inclusión de la presencia comercial en el acuerdo sobre servicios o sobre inversiones) y sobre la fecha para concluir los exámenes preliminares.</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 para iniciar negociaciones a más tardar el 15/5/02.</p>

<p>Derechos de Propiedad Intelectual</p> <p>Presidencia: México</p>	<p>Borradores de texto sobre patentes, biotecnología, conocimiento tradicional, recursos genéticos, modelos y diseños industriales, observancia, y otros.</p> <p>Hay diferencias en torno a la cobertura del acuerdo y a cuánto más allá de la OMC debieran ir los compromisos que se adopten.</p> <p>Principales instrucciones de la reunión de Buenos Aires: no se formulan.</p>
<p>Compras gubernamentales</p> <p>Presidencia: Canadá</p>	<p>Borradores de texto sobre definiciones y objetivo del acuerdo, principios y trato, procedimientos y adjudicaciones, etc.</p> <p>Hay desacuerdos sobre la cobertura y el cronograma.</p> <p>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.</p>
<p>Políticas de Competencia</p> <p>Presidencia: Colombia</p>	<p>Borradores de texto sobre cooperación y asistencia técnica, cobertura (prácticas anti-competitivas a incluirse en el acuerdo), principios generales, política regulatoria, empresas del Estado y monopolios públicos, solución de controversias, etc.</p> <p>Existen diferencias sobre cómo extender estas disciplinas cuando sólo doce países tienen legislación en la materia.</p> <p>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.</p>
<p>Solución de Controversias</p> <p>Presidencia: Costa Rica</p>	<p>Borradores de texto sobre un mecanismo de solución de controversias, incluyendo a definición de las partes, cobertura, procedimientos, consultas, arbitraje, etc.</p> <p>Aún 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 sub-regionales.</p>

	<p>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.</p>
<p>Subsidios, AD y Derechos Compensatorios</p> <p>Presidencia: Venezuela</p>	<p>Borradores de texto sobre disciplinas relativas a subsidios y derechos antidumping, incluyendo la política de competencia.</p> <p>Hay desacuerdo sobre si deben negociarse e implementarse disciplinas hemisféricas.</p> <p>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.</p>
<p>Nota: Las presidencias de los grupos de trabajo corresponden al período hasta la reunión ministerial de Buenos Aires. A partir de entonces habrá nuevas autoridades (aún en proceso de consulta) por un período de dieciocho meses.</p> <p>Fuente: Elaboración propia.</p>	

sa más alta de implementación la registró la adopción de un sistema armonizado de designación y codificación de mercaderías (85 por ciento), seguida de la adopción de códigos de conducta para los funcionarios de aduanas (47 por ciento) y de procedimientos simplificados para envíos de bajo valor (44 por ciento). En contraste, la diseminación de información aduanera muestra las tasas más bajas de implementación, con apenas dos países entre 34 habiéndola implementado plenamente –una tasa equivalente al seis por ciento. El intercambio de datos exhibe la tasa más alta de no implementación (26 por ciento), seguida por el análisis de riesgo (15 por ciento). En 35 por ciento de los casos se requirió asistencia técnica. El grueso de los pedidos fue hecho para apoyar la implementación de mecanismos de intercambio de datos y análisis de riesgo, dos de las más complejas y demandantes medidas aduaneras de “facilitación de negocios”.

La tabla 5 muestra que para fines de octubre Estados Unidos era el único país que había implementado plenamente las ocho medidas aduaneras de “facilitación de negocios”, seguido por Brasil y Canadá (que habían im-

plementado plenamente siete medidas). Solo el 15 por ciento de los países han implementado seis o más medidas, mientras que cerca del 20 por ciento han implementado plenamente dos o menos. La relación inversa que se advierte entre el número de medidas implementadas y la tasa de pedidos de

Las economías pequeñas (y particularmente las del Caribe y América Central) fueron de las primeras en formar una coalición y hablar con una sola voz en el proceso del ALCA.

asistencia técnica sugiere que los problemas técnicos y de infraestructura han sido uno de los principales obstáculos a la implementación. La

tabla 7 muestra que 75 por ciento de los gobiernos ha solicitado asistencia técnica para ayudar en la implementación de una o más medidas. En la reunión de Barbados del CNC se anunció que el BID pondría a disposición fondos de asistencia técnica provenientes del Fondo Multilateral de Inversiones con este propósito. Éste es un paso importante, pero los montos comprometidos son modestos en relación con las demandas existentes.

Otros temas

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 registraron grandes progresos desde la reunión de Toronto. Con relación a las asimetrías, en la reunión de Guatemala el Comité Tripartito presentó un informe examinando la experiencia internacional en la materia. El informe pasó revista a los criterios y mecanismos utilizados en otros acuerdos comerciales, pero no formuló recomendaciones. En Guatemala los viceministros reiteraron que en tanto el tema tenía un carácter "transversal", debía incluirse en todos los GN, en las deliberaciones del CNC y en las actividades de los restantes grupos de trabajo *ad hoc*. Si bien se le dio al CNC la responsabilidad por el seguimiento de la cuestión, no hubo ningún mandato operacional. Hasta hoy sobreviven dos posiciones polares, una que apoya un enfoque basado en el principio general de trato especial y diferenciado, y otra que acepta negociaciones específicas en áreas temáticas individuales que incluyen, eventualmente, calendarios diferentes y cierta flexibilidad para la implementación de los compromisos.

Con relación a la participación de la sociedad civil, la fase posterior a Toronto confirmó el papel en buena medida formal del Comité de Representantes Gubernamentales ante la Sociedad Civil. Es importante notar, entretanto, que las dificultades para encontrar un mecanismo acep-

table para canalizar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las negociaciones comerciales no es un hecho 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. Este hecho sugiere que más que un tema técnico referido al diseño de mecanismos y procedimientos apropiados, lo que ha obstaculizado el progreso son visiones divergentes respecto a cuan legítima y valiosa puede llegar a ser dicha contribución.

EL PROCESO DEL ALCA: ¿QUÉ EXPLICA LOS RESULTADOS?

El período que siguió a la Reunión Ministerial de San José (y a la Cumbre Presidencial de Santiago de Chile) se caracterizó por un intenso trabajo. Durante los últimos tres años los GN se reunieron regularmente, se desarrolló una masa importante de trabajo técnico y las negociaciones pasaron de la delimitación estratégica del “campo de juego” hacia una agenda más puntual. En términos estrictos, lo único que ha conseguido implementar el ALCA hasta la fecha son dieciocho medidas de “facilitación de negocios”, muchas de las cuales aún se hallan en proceso de adopción. Como argumentamos en la sección anterior, la insuficiencia de capacidades técnicas e infraestructura han sido obstáculos importantes para alcanzar una implementación más plena.

Evaluar el proceso del ALCA a través del lente de lo que se ha implementado efectivamente podría conducir a una visión distorsionada. Los resultados de este proceso no deben evaluarse en función de la implementación de decisiones puntuales (ya vimos que no hay muchas), sino en términos de cómo ha evolucionado el contenido de la negociación desde que ésta comenzó. En efecto, uno de los principales resultados del proceso del ALCA ha sido la ausencia de discontinuidades importantes y la capacidad de mover la agenda hacia adelante sobre la base del gradualismo. Este enfoque ha contribuido a que los gobiernos desarrollen progresivamente un sentido de compromiso. Este hecho no debe subestimarse, particularmente cuando se consideran las diferencias iniciales de intereses, agendas y percepciones. Tres factores contribuyen a explicar este resultado.

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

Tabla 4. Aplicación de medidas aduaneras de “facilitación de negocios” según tipo de medida (número de países y porcentajes)

	Implementación	Impl. parcial	No impl.	Sin respuesta	Requer. de asist. técnica
Entrada temporaria	12 (35%)	19 (56%)	0 (0%)	3 (9%)	11 (32%)
Envíos express	9 (26%)	21 (62%)	1 (3%)	3 (9%)	15 (44%)
Envíos de bajo valor	15 (44%)	13 (38%)	3 (9%)	3 (9%)	16 (47%)
Intercambio de datos	8 (24%)	15 (44%)	9 (26%)	2 (6%)	23 (67%)
Sistema armonizado	29 (85%)	0 (0%)	1 (3%)	4 (12%)	3 (9%)
Diseminación de información	2 (6%)	32 (94%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Códigos de conducta	16 (47%)	11 (32%)	2 (6%)	5 (15%)	7 (21%)
Análisis de riesgo	7 (21%)	19 (56%)	5 (15%)	3 (9%)	20 (58%)
Total	98 (36%)	130 (48%)	21 (8%)	23 (8%)	95 (35%)

Fuente: Elaboración propia basada en la matriz que sintetiza la “Lista sobre implementación y asistencia técnica para implementación de medidas aduaneras de ‘facilitación de negocios’ ” (31/10/2000). OEA-SICE, 2000. Los valores absolutos indican el número de países. Los valores entre paréntesis son porcentajes del total de países.

Tabla 5. Aplicación de medidas aduaneras de “facilitación de negocios” por país
(número de medidas)

Implementación	Impl. parcial	No impl.	Sin respuesta	Requer. de asist. técnica
Implementada 100%				
Estados Unidos	8	0	0	0
Implementada 75-99%				
Brasil	7	1	0	0
Canadá	7	1	0	0
Chile	6	2	0	5
México	6	2	0	0
Implementada 50-74%				
Argentina	5	3	0	1
Costa Rica	5	3	0	3
Panamá	5	3	0	1
Paraguay	5	2	1	0
Colombia	4	4	0	3
Perú	4	4	0	3
Implementada 25-49%				
Ecuador	3	5	0	2
Guyana	3	3	2	4
Honduras	3	5	0	5
Jamaica	3	5	0	4
St Kitts & Nevis	3	5	0	0
Bahamas	2	4	2	2
Barbados	2	6	0	5
República Dominicana	2	6	0	4
El Salvador	2	5	0	1
Guatemala	2	5	1	4
Nicaragua	2	6	0	4
Trinidad & Tobago	2	6	0	6
Uruguay	2	6	0	4

Implementada Menos de 25%					
Belize	1	7	0	0	6
Bolivia	1	7	0	0	5
Dominica	1	5	2	0	3
St. Lucía	1	5	2	0	3
Venezuela	1	5	2	0	4
Antigua & Barbuda	0	1	0	7	0
Grenada	0	1	0	7	0
Haití	0	4	1	3	3
St. Vincent & Gren	0	1	2	5	2
Suriname	0	2	6	0	7

Fuente: Elaboración propia en base a la matriz síntesis de la "Lista sobre implementación y asistencia técnica para implementación de medidas aduaneras de 'facilitación de negocios'" (31/10/2000). OEA-SICE, 2000.

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.

En efecto, cada rueda de encuentros de los GN moviliza más de 900 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 humanos y energías políticas a temas que en otras condiciones podrían haber sido desatendidos. Este proceso también ha servido para ofrecer un punto focal de intereses compartidos y estimular el conocimiento mutuo, la interacción y el intercambio interburocrático. Esta rutina también ha obligado a concentrar la atención sobre temas que no son necesariamente 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.¹³

Los limitados recursos técnicos y humanos a disposición de los gobiernos nacionales implicó que el Comité Tripartito tuviera que asumir importantes responsabilidades. El Comité ha trabajado como una agencia técnica independiente, contribuyendo al desarrollo de relaciones re-

cíprocas de confianza entre los participantes (Salazar Xirinachs, 1999). La Secretaría Administrativa también jugó un papel crecientemente relevante, particularmente después que los limitados recursos materiales de la presidencia argentina (en contraste con la de Canadá) llevó a la presidencia del CNC a descansar más fuertemente en el apoyo logístico y administrativo de un cuerpo independiente.

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, pero que eran luego transformadas en compromisos operativos por las reuniones ministeriales o viceministeriales. La existencia de programas de trabajo, objetivos detallados y cronogramas le proporcionó a los funcionarios de nivel político un parámetro contra el cual medir el progreso o la falta del mismo, y eventualmente sugerir nuevos lineamientos para el trabajo.

A fines de 2002 Estados Unidos era el único país que había implementado plenamente las ocho medidas aduaneras de “facilitación de negocios”, seguido por Brasil y Canadá.

La definición de programas de trabajo detallados no supuso 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, ayudaron 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 hemisférica del “problema del convoy” (donde todos avanzan a la velocidad del más lento), el involucramiento permanente en un proceso continuo 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 Co-

mercio a partir del año 2005), el proceso del ALCA se ha ido edificando 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 energías comenzaron a enfocarse a medida que 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 está preparado para aceptar un acuerdo de libre comercio con el resto de los países 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 países de la región. De hecho, hasta los gobiernos 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 de impulsar las negociaciones con más energía.¹⁴ 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 las ya señaladas consideraciones “defensivas” que aumentan enormemente el costo potencial del aislamiento (Bouzas & Ros, 1994). Además, el gobierno norteamericano 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 TLC 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 tenían muchas razones para serlo. Para algunos países el ALCA serviría 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 apareció 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. Mas 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.

Sin embargo, los pesimistas también tenían buenas razones para su posición. 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 daban suficiente motivo para el pesimismo. 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 constructiva de negociación basada en la identificación de una agenda positiva. En otras palabras, la admisión de los costos potencialmente altos asociados a una estrategia de bloqueo o aislamiento en la eventualidad de un compromiso norteamericano, así como la necesidad de construir coaliciones más amplias para encarar las negociaciones, estimularon un involucramiento más constructivo.

El resultado de estas percepciones fue que todas las partes, las más ofensivas así como las más reticentes, no encontraron mejor opción que prepararse y conducir las negociaciones de manera constructiva. A medida que las etapas preliminares del proceso del ALCA fueron quedando atrás, los insumos técnicos y la consistencia en la identificación de una agenda se hicieron más críticos. Así, los funcionarios oficiales se han visto 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 pasado 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 el *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 del

Los resultados de este proceso no deben evaluarse en función de la implementación de decisiones puntuales, sino en términos de cómo ha evolucionado el contenido de la negociación desde que ésta comenzó.

proceso hemisférico. Mas aún, algunos creerán que una nueva rueda de negociaciones 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, partici-

pación de la sociedad civil, etc. Dado el actual estancamiento multilateral, los foros regionales pueden volverse más funcionales, particularmente para jugadores globales que encuentran dificultades para promover su propia agenda en el ámbito multilateral.

En efecto, si la agenda global continúa desplazándose desde los temas de naturaleza “fronteriza” hacia otros “no-fronterizos” y “no-comerciales” (incluyendo 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 interrogante es, entretanto, cuál será el margen en este escenario para negociar un acuerdo más balanceado que la simple adopción de una agenda unilateral.

En resumen, el resultado más importante del proceso del ALCA hasta el momento ha sido que, aún en un contexto de intereses divergentes, el énfasis se ha desplazado desde soluciones no-cooperativas hacia un intento de arbitraje de las agendas y los intereses en conflicto. Las negociaciones han mantenido su *momentum* y no se han disuelto en un ejercicio retórico sin contenido sustantivo. Por el contrario, ha habido un progreso continuo y acumulativo –aunque gradual– que ha generado un stock considerable de compromisos. Cuando se consideran las condiciones iniciales, éste es sin duda un resultado que no puede subestimarse. En cualquier caso el proceso recién comienza y la parte más difícil aún está por delante. El principal desafío seguirá siendo cómo asegurar que eventualmente haya un acuerdo y que éste vaya más allá de la simple adopción de una agenda unilateral.

NOTAS

1. Las delegaciones de Estados Unidos y Mercosur tuvieron posiciones polares. En tanto que los delegados del Mercosur respaldaban un proceso gradual de negociación donde el tratamiento de las cuestiones de acceso a los mercados se pospondrían para el final, los delegados norteamericanos favorecían el tratamiento de este tema desde el comienzo. Del mismo modo, mientras que los representantes del Mercosur respaldaban un *single undertaking* (a implementarse en un entonces distante 2005), los de Estados Unidos y otros países proponían resultados tempranos (*early harvest*) que implementaran *ad interim* acuerdos parciales o sectoriales, mientras proseguían las negociaciones sobre temas más conflictivos. También en Belo Horizonte los participantes acordaron explícitamente que las unidades relevantes de negociación podrían ser o bien los países individuales o bien los grupos subregionales. Este reconocimiento explícito, esencialmente simbólico pero políticamente sensible, reflejaba apropiadamente el tipo de “enfoque estratégico” con el que se encaró las negociaciones (Declaración Ministerial de Belo Horizonte, 1997).
2. La mayoría de estos principios ya había sido mencionada en la Declaración Ministerial de Belo Horizonte, pero solo como principios en torno a los cuales “existía un grado significativo de convergencia”. Fue solo después de la reunión de San José de Costa Rica que estos principios pueden considerarse como los pilares formales para conducir las negociaciones (Svarzman, 1998).
3. La Reunión Ministerial de San José consagró el principio del *single undertaking*, pero la Declaración Presidencial de Santiago de Chile (siguiendo el precedente sentado en Miami) instruyó a los ministros a realizar avances concretos en las negociaciones antes del año 2000, identificando medidas de “facilitación de negocios” susceptibles de ser adoptadas antes de fines de siglo.
4. Los delegados norteamericanos propusieron crear un GN sobre estándares laborales, pero la propuesta fue bloqueada por los restantes participantes.

5. La Declaración de Belo Horizonte identificó la necesidad de establecer una Secretaría Administrativa para apoyar las negociaciones y solicitó al Comité Tripartito que hiciera un estudio de factibilidad proponiendo distintas alternativas para su consideración en la Reunión Ministerial de San José (Declaración Ministerial de Belo Horizonte, 1997).
6. El desacuerdo giraba en torno a si las medidas de "facilitación de negocios" debían limitarse a cuestiones técnicas entre gobiernos y acuerdos voluntarios entre el sector privado, o también podían incluir acuerdos oficiales que requirieran aprobación legislativa. Aún después de la Cumbre de Santiago el secretario de Comercio norteamericano, William Daley, señaló: "No veo ninguna razón por la cual tenemos que esperar hasta el año 2005 para comenzar a implementar acuerdos que puedan ser mutuamente beneficiosos para las partes" (*La Nación*, abril 22, 1998). Kathryn McCallion, la viceministra canadiense de comercio, declaró después de la reunión del CNC, en Buenos Aires a mediados de 1998, que su gobierno apoyaba la "implementación inmediata de los acuerdos parciales que resultaran de la negociación en toda la medida posible". (*La Nación*, junio 19, 1998).
7. El primer pedido de sugerencias respecto a medidas de "facilitación del comercio" se formuló a los organizadores del Foro Empresarial de San José de Costa Rica. Cerca del cincuenta por ciento de las 233 medidas identificadas fueron propuestas por los foros empresariales.
8. En su acepción estrecha, el concepto de "facilitación de negocios" incluye, entre otros, temas como el compromiso de disseminación de información sobre flujos de comercio e inversión, de incrementar la transparencia de los regímenes regulatorios nacionales, de simplificar los procedimientos administrativos, de fortalecer la infraestructura vinculada al comercio y de asegurar la implementación de los compromisos asumidos en la OMC.
9. La nueva lista de medidas de "facilitación del comercio" incluirá las propuestas hechas antes de la reunión de Toronto, las recomendaciones formuladas por el V Foro Empresarial en Toronto y las nuevas medidas identificadas y propuestas por los gobiernos participantes.
10. El anuncio de negociaciones bilaterales entre Chile y Estados Unidos puede volver a introducir el tema de manera indirecta en la agenda hemisférica. Por otra parte, las autoridades norteamericanas han señalado que el Acuerdo de Libre Comercio recientemente concluido con Jordania es el modelo de los nuevos acuerdos que impulsará la administración.
11. La mayoría de estas bases de datos requieren una actualización permanente.
12. La lista de propuestas reproduce demandas gubernamentales y del sector privado.
13. En ciertos momentos éste parece haber sido el caso del Mercosur, donde la percepción de "presiones" provenientes de las negociaciones hemisféricas indujeron decisiones complejas como la adopción de un arancel externo común en 1994 (Bouzas, 1999).
14. Aunque ésta 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.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOERR, Martín,
1998 "Canadá y EE.UU., tras una apertura más rápida", en *La Nación*, Sección Economía (junio 19).
- BOUZAS, R.,
1999 "MERCOSUR's External Trade Negotiations: Dealing with a Congested Agenda", en R. Roett (edit.), *MERCOSUR. Regional Integration, World Markets*, Co: Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- 2000 "Trade and Investment Issues in the Americas: A Look Ahead", en Jorge I. Domínguez (edit.), *The Future of Inter-American Relations*, Routledge, New York.
- BOUZAS, R.; ROS, J.,
1994 "The North-South Variety of Economic Integration: Issues and Prospects for Latin America", en R. Bouzas; J. Ros (edit.), *Economic Integration in the Western Hemisphere*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Ind.
- CANTÓN, Santiago,
1997 "Estados Unidos y América Latina: Entre el amor y el odio", en *Archivos del Presente*, No. 11, Buenos Aires.
- DA MOTTA VEIGA, Pedro,
1997 "El Mercosur y el proceso de construcción del ALCA", en *Integración y Comercio*, Buenos Aires (septiembre-diciembre).
- DEVLIN, R., A., ESTEVADEORDAL; GARAY, L. J.,
2000 "Some Economic and Strategic Issues in the Face of the Emerging FTAA", in Jorge I. Domínguez (edit.), *The Future of Inter-American Relations*.
- DEVLIN, R.; GARAY, L.J.
1996 "De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos del ALCA", en *Serie de Documentos de Trabajo*, No. 210, BID, Washington D.C. (julio).
- FEINBERG, R.; ROSENBERG, R. (edit.)
1999 *Civil Society and the Summit of the Americas: the 1998 Santiago Summit*, University of Miami, North-South Center Press, Miami.
- GARAY, L.J.,
1997 "Regionalismo abierto e integración en las Américas", en R. Bouzas (edit.), *Regionalización e integración económica. Instituciones y procesos comparados*, Nuevohacer, Buenos Aires.
- GRANADOS, Jaime,
1999 "ALCA y OMC: especulaciones en torno a su interacción", INTAL, en *Serie de Documentos de Trabajo*, No. 4, Buenos Aires.
- HEFT, Daniel,
1998 "Los Estados Unidos quieren negociar país por país", en *La Nación* (abril 22).
- IADB/OAS/ECLAC,
1997 Free Trade Area of the Americas. Official Website maintained by the Tripartite Committee. See: http://www.ftaa-alca.org/Alca_e.asp.
- INTAL-BID,
1999 *Informe Mercosur*, No. 5 (http://www.iadb.org/intal/ingles/publicaciones/MERCOSUR_Report5_pdf).

- 2000 *Informe Mercosur*, No. 6 (http://www.iadb.org/intal/ingles/publicaciones/MERCOSUR_Report6_pdf).
- Intelligence Trade Report (1999-2000), varios números, Buenos Aires.
- OEA-SICE,
- 2000 Trade Agreements Website (www.sice.oas.org/default.asp).
- REY DE MARULANDA, Nora,
- 1998 "ALCA: un proceso en marcha", en *Serie Documentos de Divulgación del INTAL* No. 1, Buenos Aires.
- SALAZAR XIRINACHS, José,
- 1999 "Avance de las negociaciones del ALCA: una evaluación preliminar de los primeros dieciocho meses", Conferencia Anual de la Corporación Andina de Fomento, mimeo, Washington DC.
- SVARZMAN, G.,
- 1998 "La Argentina y el Mercosur ante el proceso de integración hemisférica", en *Boletín Informativo Techint*, No. 295 (julio-septiembre).

