

De Miami a Cartagena: nueve enseñanzas y nueve desafíos del ALCA

*Robert Devlin**

Luis Jorge Garay

RESUMEN¹

En diciembre de 1994, los jefes de Estado de los 34 países miembros del hemisferio, reunidos en Miami, decidieron la conformación de un Área de Libre Comercio en las Américas (ALCA) para el año 2005. La iniciativa fue respaldada por un ambicioso Plan de Acción, el cual ha sido precisado y enriquecido en las reuniones ministeriales celebradas posteriormente en Denver y Cartagena. El proceso de preparación para el ALCA está progresando a través de once grupos de trabajo encargados de recopilar bases de datos, realizar estudios y proponer recomendaciones para las negociaciones tanto en los temas tradicionales de acceso de mercados (aranceles y paraaranceles) como en los denominados temas "nuevos": servicios, propiedad intelectual, compras gubernamentales, etc.

El ensayo concluye que, a pesar de que el proyecto del ALCA se encuentra todavía en su etapa inicial de preparación y no está exento de problemas, el proceso ha sido hasta ahora exitoso y permite extraer enseñanzas útiles sobre cómo estructurar iniciativas de integración. Como es de esperar que habrán de surgir serios obstáculos a medida que el proceso avance y se entre en la etapa de negociaciones y de implantación de compromisos, el ensayo identifica al menos nueve desafíos que van desde la definición de objetivos precisos entre los gobiernos del hemisferio en torno al esquema particular del ALCA hasta la especificación del arreglo institucional y de las modalidades de difusión de información y de la participación en el proceso por parte del público en general.

I. INTRODUCCION

En diciembre de 1994, los jefes de Estado de 34 países del hemisferio occidental se reunieron en Miami para reafirmar su compromiso en favor de la democracia y la promoción de la prosperidad

* Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo o de sus países miembros. Los autores agradecen a Antoni Estevadeordal, Claudio Herzka, Michael McPeak, Nohra Rey de Marulanda, Carlos Sepúlveda y a los dos árbitros anónimos por sus comentarios.

a través de la apertura de los mercados, la integración hemisférica y el desarrollo sostenible. El papel asignado a la integración hemisférica quedó expresado en la decisión de negociar un área de libre comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005, con el entendido de que deberá haberse logrado un avance sustancial en el año 2000.

El compromiso de constituir un ALCA define un ambicioso programa que comprende no solamente los temas de acceso a los mercados típicos de un área de libre comercio, sino también los llamados "nuevos temas", tales como: servicios, inversión, política de competencia y derechos de propiedad intelectual. En el plan se reconocen explícitamente los esquemas subregionales de integración existentes en el hemisferio como base para la construcción de un ALCA. Asimismo se enfatiza la necesidad de asegurar la participación efectiva de las economías más pequeñas del hemisferio.

Los jefes de Estado también pusieron en marcha un programa de trabajo para sus gobiernos. La tarea inicial sería llevada a cabo en el seno de la Comisión Especial de Comercio de la OEA. Las tareas adicionales debían definirse en las reuniones de los ministros de comercio programadas para junio de 1995 y marzo de 1996. El grupo de trabajo recibiría el apoyo técnico del Comité Tripartito conformado por la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como de las organizaciones subregionales.

El ALCA es sin duda el proyecto económico a nivel hemisférico más ambicioso en la historia de las Américas. A pesar de un cierto menos-

precio por parte de escépticos y dada la magnitud del proyecto, es justo señalar que hasta ahora el programa de trabajo ha sido bien orientado (sección I). Desde luego, después de los primeros dieciocho meses de iniciado el proceso, se pueden extraer algunas reflexiones que son útiles no sólo para el propio proceso sino de manera más general para esquemas de integración regionales y subregionales (sección II). Es importante señalar que aunque hasta este momento el progreso a nivel de trabajo técnico ha sido apreciable, el proceso está aún en su primera etapa de preparación y el camino por recorrer presenta serios obstáculos, con muchos desafíos que superar durante el curso de los próximos años (sección III), si se quiere que el ALCA se lleve a cabo con una participación efectiva de los países del hemisferio y se alcancen los beneficios planteados en Miami.

II. LA CONSTITUCION DEL ALCA: LO AVANZADO HASTA AHORA

Como estaba previsto en el Plan de Acción de la Cumbre de Miami, la tarea inicial para el establecimiento del ALCA se emprendió efectivamente en la Comisión Especial de Comercio de la OEA. Esta Comisión supervisó la preparación de un compendio de normas básicas que regulan los acuerdos preferenciales de comercio en el hemisferio y de un estudio comparativo de las estructuras arancelarias y de los regímenes de normas de origen que predominan en las Américas. Ambos proyectos fueron esfuerzos pioneros encomendados por los ministros de comercio del hemisferio y sentaron las bases para la recopilación de información adicional más completa que se necesitaría para las negociaciones del ALCA.

La primera reunión de ministros fue organizada por el gobierno de los Estados Unidos y tuvo

lugar en Denver en junio de 1995. En esta ocasión, los ministros de comercio decidieron crear siete grupos de trabajo intergubernamentales con términos de referencia detallados para elaborar diagnósticos sobre las siguientes áreas claves para las negociaciones del ALCA: acceso a mercados; procedimientos aduaneros y normas de origen; inversiones; subsidios, medidas antidumping y derechos compensatorios; normas y barreras técnicas al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias; y economías pequeñas. Los grupos, dirigidos por un país coordinador, se reunieron tres veces en diferentes lugares del hemisferio entre junio de 1995 y principios de 1996. La participación voluntaria de los países fue decidida y asistieron a las reuniones de 20 a 25 delegaciones nacionales. Además, se lograron avances significativos en la preparación de bases de datos comparativas sin precedentes en cada uno de los campos de trabajo. El avance ha sido menor en preparar propuestas y recomendaciones destinadas a organizar las negociaciones del ALCA. Sin embargo, es comprensible que inicialmente las delegaciones se muestren cautelosas, ya que las recomendaciones en sí mismas constituyen en realidad una forma de cuasi-negociación.

La reunión ministerial de comercio en Cartagena organizada por el gobierno de Colombia y llevada a cabo en marzo de 1996 también se realizó de acuerdo con lo programado, pero el logro de una declaración de consenso fue mucho más difícil que en Denver. Sin embargo, el resultado final fue satisfactorio y despejó las dudas de que el ALCA es un tema que no debe tomarse a la ligera. Se tomaron importantes decisiones.

En la reunión de Cartagena se crearon cuatro nuevos grupos de trabajo (servicios, política de competencia, derechos de propiedad intelectual

y compras estatales) con sus propios términos de referencia y con países coordinadores designados, y se iniciaron los preparativos para la creación de un doceavo grupo sobre la resolución de controversias. Cada uno de los once grupos de trabajo recibió instrucciones específicas para otorgar especial atención a los problemas de las economías pequeñas. También se adoptaron medidas encaminadas a mejorar la coordinación entre los grupos de trabajo. Quizá un aspecto muy importante fue la mayor participación de los viceministros de comercio en el proceso, que se reunirán por lo menos tres veces antes de la reunión ministerial de 1997. El trabajo más estrecho de los viceministros tiene por objeto complementar la preparación técnica de los grupos para el proceso de negociación del ALCA con la dirección política que solamente pueden ofrecer funcionarios con la debida capacidad decisoria. Una de las primeras tareas de los viceministros será decidir cuándo se llevarán a cabo las negociaciones y presentar recomendaciones en esta materia en la próxima reunión ministerial.

El compromiso del sector privado con el proceso del ALCA se vio reforzado en Cartagena. Un foro empresarial precedió a la reunión de ministros de comercio; los ministros del hemisferio se reunieron al final del foro para informarse sobre los resultados de los diversos grupos de trabajo del foro.

Finalmente se decidió que la nueva reunión ministerial de comercio para 1997 se realizará en Brasil. No obstante dificultades, al final prevaleció el pragmatismo: un ALCA sin el apoyo decisivo por parte del Brasil y MERCOSUR es tan poco realista como un ALCA sin la participación de los Estados Unidos ni del TLCAN.

En general, el programa de trabajo hemisférico ha sido hasta ahora bien encaminado. Sin embargo, algunos observadores han señalado vacíos y falencias, tales como una falta de liderazgo estadounidense como resultado de la pérdida de la capacidad del ejecutivo para agilizar la firma de acuerdos de libre comercio (por la no aprobación del mecanismo del "fast track" por parte del congreso); la renuencia mostrada hasta ahora por Brasil para entrar en negociaciones; una desmedida predominancia del trabajo técnico sobre la visión política; una inadecuada coordinación por la ausencia de una secretaría; y una falta de claridad del proceso ante la inexistencia de una fecha para el inicio de las negociaciones.

No obstante las críticas, una adecuada evaluación del progreso observado por el proceso del ALCA debe tomar en cuenta al menos las siguientes consideraciones:

Primero, una coincidencia entre los gobiernos del hemisferio sobre la conformación de un ALCA hubiera sido imposible hace apenas unos diez años. El libre comercio y la apertura no estaban todavía consolidados en la agenda de los países de América Latina y el Caribe, en tanto que la integración regional en Norteamérica era vista con mucho escepticismo. Como se verá en la siguiente sección, ha habido una importante convergencia de intereses que se ha visto reflejada en el proceso del ALCA.

Segundo, a pesar de dicha convergencia, las dificultades políticas coyunturales experimentadas en su momento en los Estados Unidos con respecto al TLCAN crearon un clima de incertidumbre sobre si el tema comercial pudiera ser incluido en la agenda de la Cumbre de Miami. La inclusión del proyecto del ALCA fue de por sí un gran logro.

Tercero, si se utilizaran como criterio básico los objetivos acordados en las Cumbres de Miami, Denver y Cartagena, es posible argumentar que el proceso ha estado bien encaminado. Los gobiernos han participado en los grupos de trabajo y se han coordinado para asistir a reuniones a lo largo del hemisferio; ello ha requerido tiempo y demandado un apreciable trabajo técnico aún frente a las restricciones impuestas por prioridades domésticas inaplazables: la campaña electoral de los Estados Unidos, la estabilización económica y la consolidación del MERCOSUR, los problemas políticos en Colombia, la crisis económica en México y la continuidad del proceso de reforma en la casi totalidad de los países de América Latina y el Caribe.

La mayoría de los expertos admitirían que las bases de datos hemisféricos que se han venido preparando en los grupos de trabajo constituyen un paso esencial previo a las negociaciones. En el caso de la Ronda Uruguay, el trabajo preparatorio de las negociaciones tomó cerca de cinco años.

Cuarto, el proceso hemisférico está creando un legado para las Américas que será de un gran valor aún si no se configurara un ALCA. De un lado, las bases de datos constituyen una sistematización útil de información comercial hemisférica no disponible hasta el momento. De otro lado, el trabajo preparatorio ha contribuido a que los países se enfoquen en los "nuevos" temas de una economía mundial globalizada y en las disciplinas de la OMC.

Por último, a pesar de que la autorización de la "negociación por la vía rápida" - "fast track authority" - es una condición necesaria para hacer creíble la posición negociadora de los Estados Unidos frente al ALCA, su ausencia

temporal en la etapa de preparación de negociaciones no pone en peligro al proceso hemisférico. Todavía queda mucho trabajo preparatorio antes de que pueda darse comienzo a las negociaciones formales. De cualquier forma, los Estados Unidos han estado participando activamente en los grupos de trabajo y han continuado ejerciendo su influencia en la conducción del proceso aún sin que el gobierno dispusiera de la autorización "fast track".

III. NUEVE ENSEÑANZAS DEL PROCESO

El proceso del ALCA está aún en su primera etapa de preparación técnica, y hasta ahora buena parte de las enseñanzas que pueden extraerse de él son relativamente positivas. En efecto, para utilizar una metáfora de la aviación, puede resultar más fácil despegar que lograr conservar un vuelo sostenido y aterrizar en forma segura. Dada la complejidad que existe para llegar a un acuerdo entre 34 estados, puede anticiparse que en el futuro habrán de surgir enseñanzas menos satisfactorias durante el prolongado período de negociaciones en el próximo decenio. En cualquier caso, el difícil camino que aún queda por recorrer puede vislumbrarse en cierta medida en la presentación de los futuros desafíos del ALCA (Sección III). Pero antes de ello conviene comenzar con el examen de nueve de las enseñanzas que hasta ahora podrían extraerse del proceso.

A. Las iniciativas exitosas de integración requieren visión estratégica y liderazgo político

El proceso del ALCA observado hasta ahora ha reflejado claramente esta enseñanza. La propuesta y la puesta en marcha del proceso del ALCA fueron, por supuesto, decisión de los 34 jefes de Estado reunidos en Miami. Las reuniones de nivel ministerial y viceministerial han sido

útiles para orientar y dar seguimiento al proceso. En la Cumbre de Cartagena se acordó reforzar dicho mecanismo de consulta y evaluación con el fin de fortalecer la dirección política de la construcción del ALCA. Mientras tanto, el esfuerzo de las delegaciones integrantes de los grupos de trabajo ha estado motivado por la necesidad de mostrar un sustancial progreso en la serie de cumbres ministeriales programadas.

Sin duda, la visión política y el liderazgo han constituido un ingrediente clave del éxito de la integración en Europa occidental. El impulso político al más alto nivel también ha caracterizado al revitalizado proceso de integración de América Latina en los años noventa. Iniciativas a nivel presidencial y seguimientos a nivel ministerial han contribuido al surgimiento de dinámicos acuerdos como el MERCOSUR y han llevado a renovar esquemas tradicionales como el Grupo Andino (recientemente reorganizado como la Comunidad Andina) y el Mercado Común Centroamericano. Claro está que los resultados positivos de estas iniciativas reflejan en parte el auge del comercio intrarregional en el hemisferio.

La materialización de un proyecto tan ambicioso como el ALCA requerirá de una decidida voluntad política y un comprometido liderazgo en las diferentes partes involucradas y a sus diversos niveles de decisión.

B. Las iniciativas de integración requieren amplio consenso sobre el objetivo central

La principal razón por la que los jefes de Estado del hemisferio pudieran llegar a un acuerdo para la constitución de un área de libre comercio, reside en que en los años noventa se produjo una importante convergencia de políticas eco-

nómicas en el hemisferio. La crisis de la deuda de 1982 fue el factor catalizador de un importante cambio en las estrategias de desarrollo de la región, que se orientaron hacia la reforma estructural y la apertura de las economías al resto del mundo. Como consecuencia de este cambio, y a diferencia de los esquemas integracionistas observados en los años sesenta y setenta, la integración regional se ha enmarcado con una liberalización del comercio exterior en la región y con la activa participación de los países en la Ronda Uruguay, creándose así un ambiente propicio al "regionalismo abierto".

Por su parte, América del Norte se ha distinguido por su creencia en el libre comercio. Sin embargo, esta tradición se combinó en los años noventa con un interés sin precedentes en el regionalismo, hecho manifiesto mediante el acuerdo de libre comercio celebrado entre Canadá y los Estados Unidos y en su posterior ampliación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Sin esta reciente convergencia de intereses integracionistas latinoamericanos y norteamericanos, es difícil imaginar que un proyecto como el ALCA hubiera podido surgir en el hemisferio.

C. Un objetivo colectivo debe estar respaldado por un plan de acción ambicioso pero realista, con mecanismos de vigilancia y revisión regular al máximo nivel

El avance del proceso de configuración del ALCA puede explicarse en parte hasta ahora por los planes de acción concretos formulados al nivel político hemisférico en las reuniones de Miami, Denver y Cartagena. En esencia, los planes han definido los aspectos de interés colectivo potencial, y han establecido fechas, han constituido grupos de trabajo con términos de referencia

claros y han pre-programado reuniones sucesivas de ministros y viceministros para guiar y evaluar el proceso y determinar los pasos a llevarse a cabo.

D. En la primera etapa puede lograrse un considerable adelanto con un mínimo compromiso institucional

Los adelantos registrados hasta ahora en la constitución de un área de libre comercio han sido logrados por grupos de trabajo con participación voluntaria de funcionarios gubernamentales nacionales y por periódicas reuniones ministeriales. Además, la creación de los primeros siete grupos de trabajo y la nominación de países coordinadores descentralizó un proceso que antes de Denver había estado dominado por los Estados Unidos. De hecho, las reuniones de los grupos de trabajo han tenido lugar en todo el hemisferio y han estado coordinadas por países que van desde el segundo en riqueza en la región (Canadá) hasta el segundo en pobreza (Bolivia).

La minimización de los compromisos en este sentido permite a los países evitar la constitución prematura de un esquema institucional que más tarde podría resultar inapropiado, aunque difícil de dismantelar. En los años sesenta y setenta, América Latina estableció desde un comienzo sofisticadas estructuras institucionales en correspondencia con las ambiciosas metas de sus esquemas formales de integración; una opción estratégica que con el tiempo pasó a amenazar el propio esfuerzo de integración porque al ser los adelantos logrados muy inferiores a las metas establecidas, se generó un nocivo "sobredimensionamiento" institucional. Esta brecha dejó a los países con una estructura institucional costosa e ineficiente.

Esta enseñanza parece haber sido bien absorbida en los modernos acuerdos de integración, como lo refleja el enfoque minimalista que ha guiado el desarrollo institucional del MERCOSUR y del TLCAN. Hasta ahora el ALCA también ha evitado la tentación de comprometerse a crear nuevas instituciones, aún frente a la crítica de que se necesita una secretaría. La descentralización del proceso a través de los grupos de trabajo bajo la coordinación de países designados para el efecto, ha funcionado razonablemente hasta el presente: al fin de cuentas se celebraron las reuniones previstas para avanzar en la recopilación y análisis de legislaciones, informaciones y datos estadísticos relevantes sobre cada una de las políticas y disciplinas en consideración. No obstante, también debe reconocerse la reproducción de innegables dificultades para la celebración de frecuentes reuniones en diferentes ciudades a lo largo del hemisferio y para el logro de una adecuada coordinación entre los grupos, que pueden incluso afectar nocivamente el desarrollo del mismo programa de trabajo. Con todo, al menos para esta etapa, cualquier decisión en favor de la creación de una secretaría para el ALCA es prematura, y podría constituir una solución en búsqueda de un problema.

E. Mientras tanto, las organizaciones multilaterales y subregionales existentes pueden proporcionar un eficaz apoyo técnico

Una de las razones por las que el ALCA ha podido minimizar el requerimiento institucional es que en Miami, los gobiernos del hemisferio decidieron maximizar el uso de las instituciones existentes en el sistema interamericano. Así surgió el llamado de apoyo técnico al Comité Tripartito (OEA/BID/CEPAL) y a otras organizaciones subregionales del hemisferio, contenido en el Plan de Acción. La mayoría de los observadores estaría

de acuerdo en que por lo menos hasta ahora el Comité Tripartito ha podido satisfacer eficazmente las demandas de apoyo técnico por parte de los grupos de trabajo, especialmente frente al elevado volumen de solicitudes y al ajustado cronograma de trabajos. El Comité también ha colaborado activamente con organismos subregionales como SIECA y ALADI y con organizaciones internacionales como la UNCTAD.

El éxito del Comité Tripartito en responder a las solicitudes de los gobiernos en los grupos de trabajo constituye una prueba de la potencialidad de las instituciones del sistema interamericano y del papel positivo que las criticadas organizaciones multilaterales podrían llegar a desempeñar en iniciativas colectivas.

F. Cuando el grupo de países que se integra es muy heterogéneo en cuanto a niveles de desarrollo, la distribución de los beneficios y el tratamiento especial y diferencial se convierten en aspectos polémicos que deben ser abordados desde un comienzo

El ingreso anual per cápita nacional del hemisferio occidental varía desde el mayor en el mundo US\$26.000 (como es el caso de los Estados Unidos) hasta un mínimo de US\$265 (Haití); el promedio hemisférico es de US\$4.000 y la heterogeneidad se manifiesta en una desviación estándar de US\$5.000, que es mayor que el mismo promedio.

En los procesos de integración del hemisferio se observan tres tradiciones para enfrentar el problema de las economías "desaventajadas". La primera consiste en un tratamiento especial y diferencial institucionalizado en favor de estas economías, que se manifiesta en una combinación de exenciones especiales y preferencias, así como en normas de cumplimiento menos

estrictas. Esta tradición es observada en los casos de ALADI y CARICOM. La Ronda Uruguay también contiene disposiciones que contemplen un tratamiento especial permanente a los países menos desarrollados de bajos ingresos.

Otra tradición reside en un tratamiento especial limitado a medidas transitorias, como los períodos extendidos para cumplir con la disciplina de apertura del mercado al resto de los países socios. Este enfoque puede observarse en el MERCOSUR, que otorgó a Uruguay y Paraguay alguna extensión del período (aunque de sólo un año) para poner en práctica la liberalización comercial.

A diferencia, se distingue aquella tradición de no otorgar ningún tratamiento especial a los países menos desarrollados. Este enfoque se aplica en los nuevos acuerdos celebrados en el marco del Mercado Común Centroamericano.

Aún no está claro si en el ALCA los países "desaventajados" recibirán un tratamiento especial, y en tal caso, cuál será la modalidad que adoptaría dicho tratamiento. Obviamente, el tema ha estado presente en las etapas iniciales para la creación del ALCA. En Denver se creó un grupo de trabajo sobre pequeñas economías, con el fin de determinar en qué medida esos países adolecen de una problemática especial. De hecho, el grupo de trabajo está mediando en un conflicto latente entre economías pequeñas que desean un tratamiento especial permanente y otras economías más grandes que prefieren minimizar el tema y canalizarlo como máximo hacia un alivio transitorio a través de períodos de liberalización comercial más prolongados. Las presiones de las economías más "desaventajadas" han ido en aumento, como puede deducirse de la mayor atención dedicada a las economías pequeñas en la Declaración de Cartagena.

G. La difícil coordinación entre 34 países se ve aún más enrarecida por los ciclos políticos nacionales

Los acuerdos dentro de grandes grupos de países son de por sí difíciles de lograr. De hecho, un argumento en favor de la integración regional es que un grupo más reducido de países que tienen una "mentalidad" similar puede avanzar más rápidamente hacia la liberalización que las más de cien naciones que negocian en el marco del GATT y la OMC.

Pero 34 es todavía un número grande de países - agravado por la extrema heterogeneidad de niveles de desarrollo-, y las vicisitudes de la política nacional de cualquiera de los principales socios puede dificultar en determinado momento la celebración de acuerdos. El ejemplo más obvio son los Estados Unidos, donde las razones políticas de un año electoral han exigido que su gobierno adopte una menor visibilidad en el tema del libre comercio. No obstante, al menos hasta ahora los dirigentes de los países han logrado manejar en forma adecuada problemas políticos locales, y tales dificultades no han hecho descarrilar el proceso del ALCA. Por supuesto, para poder avanzar en el proceso y para hacerlo menos vulnerable a las vicisitudes políticas domésticas, es esencial que se garantice un firme compromiso hemisférico con el objetivo central del ALCA.

H. La profundización de la integración subregional puede constituir una especie de "building block" para el ALCA

El Plan de Acción de la Cumbre de Miami pone de relieve que la existencia de esquemas de integración subregional constituye una base indispensable para la conformación del ALCA, ya que, de cualquier manera, algunos países

comprensiblemente buscarán consolidar sus acuerdos subregionales vigentes. Esta hipótesis es muy valedera.

Por una parte, el ALCA aún constituye una "apuesta" interesante, y sería inapropiado que los países dejaran que el proceso hemisférico relegara la atención a la exitosa consolidación de algunos esquemas subregionales existentes, e incluso a su expansión, como puede observarse en el caso del MERCOSUR con la incorporación de Chile y Bolivia y la probable negociación con otros países de Suramérica, y en el del TLCAN con los planes existentes para futuras adhesiones de nuevos miembros. Vista desde otro ángulo, la existencia de regímenes subregionales podría representar una base segura desde la cual los países pueden concretar la promesa del ALCA. Es decir, los esquemas regionales pueden llegar a constituirse en "building blocks" para la conformación del ALCA, en la medida en que promuevan una mayor liberalización del comercio en sus países miembros.

Más específicamente, gran parte de los acuerdos subregionales tienen sus raíces en la historia y en la geografía por ser zonas "naturales" de comercio. De ahí que exista la posibilidad de que el ALCA deba coexistir con muchos de esos esfuerzos subregionales.

Ahora bien, muchos de los acuerdos subregionales celebrados en América Latina no van más allá de la libre circulación de bienes. Por consiguiente, una liberalización más profunda entre países asociados podría constituir una posible plataforma de prueba para preparar a los países para una liberalización hemisférica y multilateral más amplia. Por supuesto, para que este escenario se materialice a más largo plazo, los países miembros de los acuerdos subregio-

nales deben respetar el principio del "regionalismo abierto" y cumplir con sus obligaciones frente a la OMC, que en la actualidad constituye el denominador común de las relaciones comerciales hemisféricas.

I. Es posible progresar de manera más rápida en aquellos aspectos en los que existen comunes denominadores fácilmente identificables

No resulta sorprendente que el mayor progreso logrado hasta la fecha corresponda a temas de inversión y de procedimientos aduaneros. En materia de inversión, el hemisferio ya ha logrado converger hacia un marco general relativamente liberal para el manejo de la inversión extranjera directa; un marco compartido que ha generado una base común y que facilita el rápido logro de acuerdos en este campo. En materia de procedimientos aduaneros también existe un interés hemisférico compartido por la simplificación y la armonización con el fin de facilitar el comercio.

A diferencia, el progreso ha sido más lento en materia de acceso al mercado, normas de origen y subsidios y medidas antidumping, en parte debido a que en estos campos los denominadores comunes no son evidentes al menos en las etapas iniciales del proceso y por lo que deberán ser sometidos a amplio análisis y discusión.

IV. NUEVE DESAFIOS PARA LA CONFIGURACION DEL ALCA

Como se mencionó previamente, la integración económica entre países tan variados como los del hemisferio americano requiere de un decidido compromiso político entre las partes para propiciar un ambiente de "credibilidad" en los diferentes agentes sobre la sostenibilidad y perfeccio-

namiento del proceso. De ahí la necesidad de concentrar esfuerzos en la especificación pormenorizada de las acciones de carácter comunitario que las distintas partes involucradas estén realmente comprometidas a implantar y velar por su estricto cumplimiento.

La configuración del ALCA no está exenta de serios desafíos de la más diversa naturaleza, que van desde la especificación de los objetivos básicos y del esquema particular de integración hasta el relevamiento, actualización y divulgación de adecuada información sobre temas relacionados con la integración.

A. Especificación del tipo de área de libre comercio

Las áreas de libre comercio son la modalidad más sencilla de integración económica por concentrarse típicamente en el libre comercio de bienes. Hasta hace pocos años ésta había sido la tradición en América Latina. Sin embargo, con la formalización del TLCAN han adquirido un alcance más ambicioso: no sólo el libre comercio de bienes sino además el de servicios. Adicionalmente, el TLCAN incorporó otras disciplinas relacionadas con el comercio, tales como: derechos de propiedad intelectual, compras gubernamentales, inversión, derechos laborales y normas medioambientales (éstas dos últimas disciplinas en acuerdos laterales).

La amplia agenda del TLCAN reforzó el desarrollo de la Ronda Uruguay en el sentido de complementar la negociación tradicional de rebaja de aranceles con la celebración de acuerdos sobre nuevas áreas: inversión, servicios, derechos de propiedad intelectual y procedimientos para la resolución de controversias. Cabe recordar que las disciplinas de la Ronda, con las que se encuentran comprometidos casi todos los países de

Latinoamérica y el Caribe, conforman un paquete integral, al implicar la asunción de obligaciones en todas y cada una de ellas.

El temario del ALCA incorpora no solamente todos los temas tradicionales del libre comercio sino también los "nuevos" campos introducidos en el TLCAN y la Ronda Uruguay (ahora bien, con la inclusión de la política de competencia como otro campo, el ALCA avanzaría un poco más allá).

Todavía no es claro cuál va a ser el tipo de área de libre comercio en las Américas. ¿Consistirá el ALCA en un área de libre comercio de bienes con la observancia de los compromisos establecidos en el marco de la OMC? ¿O se irá a avanzar más allá de las obligaciones de la OMC en otras disciplinas adicionales al comercio de bienes? De ser así, ¿en cuáles disciplinas y en qué medida se profundizaría con respecto a los compromisos vigentes?

En la discusión sobre la conformación del ALCA han sobresalido dos posiciones extremas. Por un lado, algunos han argumentado que hacia el año 2005 las disciplinas de la OMC tendrán plena aplicación, por lo que resultaría cuestionable que el ALCA se limitara al mero cumplimiento de los compromisos de la OMC, aparte de la liberalización del comercio intrahemisférico de bienes.

Por otro lado, otros han argumentado que el libre comercio de bienes en el hemisferio es de por sí un logro significativo que no debe ser subestimado. Todavía más ante el hecho de que ciertas disciplinas de la OMC van a ser gravosas para algunos países y que reforzarlas vendría a complicar una negociación suficientemente difícil como ya de hecho habrá de resultar la del

ALCA. Por último, algunos afirman que avanzar sobre los compromisos de la OMC debilitaría la posición negociadora de los países para la siguiente ronda de negociaciones multilaterales.

De cualquier forma, es indispensable que los países definan cuanto antes el tipo de área hemisférica de libre comercio. El no tener una clara definición de que constituiría el ALCA crea incertidumbre y afecta perversamente el clima de credibilidad en el proceso. Dicha definición contribuirá a precisar las deliberaciones de los grupos de trabajo, ayudará a fijar las prioridades de la agenda de trabajo y favorecerá el ambiente para la difícil negociación de un acuerdo.

B. Trayectoria o sendero para la formación del ALCA

En la práctica sobresale la existencia de una variedad de caminos alternativos para la configuración de un área de libre comercio dependiendo, entre otros factores, de los objetivos y esquema de integración acordados y del ámbito, secuencia y profundidad de las disciplinas comunitarias. Dicha variedad se amplía con el incremento del ámbito y alcance de los acuerdos, el número y espectro de países socios y la diversidad de convenios integracionistas bilaterales o subregionales y de compromisos multilaterales.

A este último respecto es de resaltar la existencia de una multiplicidad de acuerdos preferenciales de muy diversa índole entre países del hemisferio, entre los cuales vale la pena mencionar los siguientes: (i) acuerdos de reducción arancelaria y parcial como los negociados en el marco de la ALADI; (ii) convenios de desgravación universal de carácter automático bajo una normatividad estándar, general y poco detallada, diferenciada entre un número muy reducido de listas o nóminas para la rebaja preferencial de aranceles

como se observa en los nuevos acuerdos bilaterales firmados por Chile en Colombia, México y Venezuela-; (iii) los acuerdos generales de desgravación automática bajo un esquema regulatorio detallado, diferencial entre tipos de bienes, como se encuentra en otros nuevos acuerdos como el TLCAN, G3, México-Bolivia, México-Costa Rica; (iv) convenios de formación de un mercado ampliado en el contexto de una unión aduanera "imperfecta" o "parcial"- bajo la presencia de listas de bienes exceptuados al menos temporalmente del arancel externo común-, como el caso del Grupo Andino a partir de 1992 y del MERCOSUR desde 1995.

Ante tales circunstancias, una vez definidos los objetivos específicos y el esquema de libre comercio para las Américas, resulta necesario proceder a acordar la trayectoria a seguir para la conformación del ALCA. Entre las alternativas disponibles se encuentran algunas básicas como las siguientes:

(i) Una convergencia de los acuerdos bilaterales o subregionales existentes conducente al establecimiento de un "único" acuerdo marco para el conjunto de los países del hemisferio, que vendría a derogar la vigencia de los compromisos convenidos antes de su puesta en operación. Sin entrar a analizar las dificultades conceptuales y prácticas que adolecería dicha alternativa, basta señalar los conflictos e incoherencias existentes entre acuerdos vigentes de tan variada naturaleza, ámbito, alcance y arreglo institucional que difícilmente pudieran ser subsanados, lo que se constituiría en un serio obstáculo para alcanzar su adecuada convergencia.

(ii) La ampliación de un(os) acuerdo(s) vigente(s) para el conjunto de los países del hemisferio,

sustituyendo para todo efecto práctico todas aquellas obligaciones emanadas del resto de los acuerdos comerciales vigentes en la región. En el hemisferio solamente el TLCAN o el MERCOSUR podrían ser las alternativas disponibles. Las restricciones de índole geopolítica y económica que conllevaría la implantación para todos los demás países americanos de un acuerdo adoptado por apenas algunas de las partes, serían considerables ante la gran heterogeneidad existente en el hemisferio.

(iii) La implantación de un "nuevo" acuerdo comunitario de libre comercio con la prevalencia simultánea de los diferentes acuerdos de integración vigentes entre los países del hemisferio. Aunque, al menos a primera vista, este sendero pudiera ser concertado con una menor dificultad relativa a nivel político, surgirían obstáculos nada despreciables para velar por la coherencia entre los compromisos tanto de índole hemisférica, subregional y bilateral, como los de carácter multilateral con respecto a países no americanos.

(iv) Dada la extrema heterogeneidad de niveles de desarrollo en el hemisferio y las diferentes etapas del proceso de reforma en los países latinoamericanos y caribeños, sería muy difícil alcanzar un acuerdo con compromisos comunes para el conjunto de las disciplinas incorporadas. Por ello existe la opción alternativa de adoptar una estrategia de dos o más variantes -"two or more tracks"- en el que los países "núcleo" asumen plenamente los compromisos del ALCA, en tanto que los países "periféricos" reciben los beneficios del acceso al mercado del resto de países socios con cargo al compromiso de asumir gradualmente las obligaciones estipuladas en el acuerdo hemisférico. Este enfoque de "círculos concéntricos" o de "geometría variable" ha sido de comprobada eficacia en el caso de la integración europea.

C. Secuencia y cronograma de liberalización

Una vez definidos tanto los objetivos esenciales y el tipo de área de libre comercio, su ámbito de disciplinas y su esquema normativo y regulatorio, así como la trayectoria para la conformación del ALCA, ha de procederse a la especificación de las medidas a ser implantadas en el hemisferio a través del tiempo, en todos y cada uno de los campos y disciplinas cobijados por el acuerdo. Este es uno de los requisitos para propender por la sostenibilidad y profundización del proceso de configuración del área hemisférica de libre comercio.

El tema sobre la secuencia y cronograma no es trivial, en especial cuando se trata de áreas de libre comercio con la participación de países en desarrollo. En efecto, en la literatura económica se muestran los efectos desestabilizadores potenciales susceptibles de reproducirse en países que liberalizan simultáneamente el comercio de bienes y los flujos de capitales. De ahí que en un área de libre comercio que abarque las inversiones y los servicios financieros, deberá prestarse cuidadosa atención al diseño de la secuencia entre la liberalización del comercio de bienes con liberalizaciones en otros campos que puedan afectar el volumen y la composición de las transacciones de la cuenta de capitales.

D. Tratamiento de la problemática distributiva de los beneficios derivados del proceso

El libre comercio no es un fin en sí mismo. Los países participan en acuerdos de libre comercio para buscar el aprovechamiento de oportunidades favorables para el crecimiento y desarrollo. Claro está que también se incurre en costos, especialmente en las primeras etapas cuando se realizan ajustes en los patrones de comercio y

en la localización de recursos. Los países más desarrollados están en mejores condiciones para usufructuar los beneficios del libre comercio y para absorber los costos resultantes. Además, mientras mayor sea el grado de integración entre las economías en antelación a la formalización del área de libre comercio -tal como ocurrió en el caso del TLCAN-, tanto menos difícil habrá de ser la transición al libre comercio intrarregional. Por ello es que en presencia de divergencias en niveles de desarrollo entre naciones miembros, como ocurre en el caso del hemisferio americano, el tema de la distribución de beneficios entre países socios del ALCA es una preocupación legítima para muchos países que afecta la "voluntad política" tanto para construir un área de libre comercio en las Américas como para asegurar la sostenibilidad de los compromisos comunitarios.

Ante la extrema heterogeneidad de niveles de desarrollo y bajo el propósito de promover la democracia y el desarrollo en el hemisferio, resulta inevitable tomar una decisión sobre el otorgamiento, al menos temporal, de apoyo a algunos países miembros para mejorar su capacidad de aprovechamiento de las oportunidades de la integración hemisférica. A este aspecto se requiere una mayor precisión a lo expresado en la Declaración Ministerial de Cartagena, consistente en el "...compromiso de buscar activamente los medios para proporcionar oportunidades tendientes a facilitar la integración de las economías más pequeñas y aumentar su nivel de desarrollo".

Los países más desarrollados han demostrado creciente escepticismo hacia el tema. Ello es debido en parte a la creencia de algunos de que el libre comercio es "bueno bajo cualquier circunstancia" y de que los costos de abstenerse

de participar en el ALCA superan con creces a los de asociarse con los otros países del hemisferio. Pero también en razón a los problemas observados en el pasado con la aplicación del trato diferencial entre países que sin haber contribuido a acelerar el proceso de integración, tampoco garantizó el logro de los objetivos pretendidos por los países "desaventajados". Aunque el principio de tratamiento diferencial fue incorporado en los acuerdos de integración en Latinoamérica durante los años sesenta y setenta, la eficacia de su implementación ha venido siendo cada vez más objeto de debate.

No obstante la presencia de problemas como los mencionados, es difícil imaginar que un área de libre comercio en el hemisferio americano con países de tan diversos niveles de desarrollo pueda ser sustentable sin la adopción de mecanismos comprensivos para el trato de las economías miembros menos desarrolladas. Pero para poder superar problemas como los observados en el pasado, tales mecanismos deben ser transparentes y susceptibles de ser evaluados (en términos de su efectividad).

De acogerse algún tipo de tratamiento diferencial durante al menos un período de transición a las nuevas condiciones de competencia en un mercado integrado en el hemisferio, habrían de acordarse los criterios para seleccionar: los países socios "elegibles" de un estatus preferencial, los campos y disciplinas específicas en las que se instrumentarían compromisos con exigencias diferenciales entre socios -distinguiéndose entre aquellos con estatus preferencial y los demás-, la temporalidad del trato preferencial y los criterios para la evaluación de los impactos redistributivos de las medidas preferenciales en favor de los países socios "elegidos".

E. Diseño del arreglo institucional en las etapas de diagnóstico, negociación y funcionamiento del ALCA

Para comenzar es de anotar que durante la primera etapa del proceso del ALCA, consistente en la de relevamiento de información y en la de elaboración de un diagnóstico sobre la situación prevaleciente en la región en cada uno de los campos de política económica y de las disciplinas seleccionadas, los países han decidido contar con la colaboración del Comité Tripartito para la provisión de asistencia técnica, apoyo logístico, procesamiento informático y evaluación analítica de los documentos y bases estadísticas suministradas por las autoridades gubernamentales nacionales.

Hasta ahora ha venido siendo eficaz el papel del Comité Tripartito, al punto de haber sido resaltado en la declaración de la reciente Cumbre Ministerial celebrada en Cartagena: "Reconocemos y agradecemos el importante trabajo analítico y técnico realizado por el Comité Tripartito en apoyo de los grupos de trabajo...solicitamos al Comité que continúe brindando apoyo...según lo requieran los grupos...". Sin embargo, debe llamarse la atención al hecho de que en las siguientes etapas del proceso se hará necesario contar con un esquema institucional más elaborado y sistemático.

La "nueva" institucionalidad para adelantar la siguiente etapa -la de negociación del acuerdo de libre comercio- podría incorporar algún tipo de mecanismo con funciones secretariales, y su naturaleza y alcance dependerán del tipo de acuerdo de libre comercio que se decida negociar, entre otros factores. Así, por ejemplo, si se decidiera proceder a la negociación integral de un acuerdo bajo el esquema seguido en la Ronda

Uruguay -sobre todos y cada uno de los campos regidos por la OMC-, habría de adoptarse un arreglo institucional de mayor "complejidad", por decirlo así, que el requerido para el caso en que se optara por negociar un acuerdo tradicional de libre comercio circunscrito al mero ámbito de bienes.

De cualquier manera, el mecanismo institucional deberá servir para dar seguimiento al proceso de negociación, evaluar el progreso observado bajo criterios homogéneos y consistentes, identificar problemas, sugerir soluciones, proveer información y brindar continuidad al proceso en medio de cambios de gobiernos y de funcionarios públicos a lo largo de una prolongada preparación del ALCA. Al fin de cuentas, el ALCA no es tan disímil a la Ronda Uruguay: pocos estarían en desacuerdo que la Secretaría del GATT jugó un papel invaluable con la asistencia prestada a los gobiernos en las arduas negociaciones multilaterales.

La siguiente etapa de perfeccionamiento y aplicación del acuerdo conllevaría "nuevas" exigencias institucionales para contribuir a la supervisión del proceso y velar por el cabal cumplimiento de los compromisos pactados a nivel comunitario. Ahora bien, ante la heterogeneidad de ingresos nacionales en el hemisferio, habría la necesidad de institucionalizar algún mecanismo de financiamiento para el ajuste con miras a asegurar la sostenibilidad y éxito del ALCA. Por supuesto, la organización institucional dependerá no solamente de los aspectos funcionales del acuerdo sino también del grado de soberanía que los países estén dispuestos a ceder y, por ende, del grado de supranacionalidad deseado para la conducción del ALCA.

No obstante la importancia de ir desarrollando el arreglo institucional en la medida en que se

profundice en el proceso integracionista, debería prestarse debida atención al tema para evitar experiencias observadas en el pasado que adolecieron de la instauración de un exagerado "sobredimensionamiento" institucional. Afortunadamente, el que el TLCAN y otros nuevos acuerdos de integración firmados recientemente en la región no dispongan sino de estructuras institucionales simples, sugiere la conciencia existente sobre la problemática.

F. Disposición de asistencia técnica

Acuerdos sostenibles deben estar sustentados en negociaciones bien preparadas por las diferentes partes involucradas. La negociación de un área de libre comercio es tanto más complicada cuanto mayores sean la profundidad y el ámbito de las disciplinas incorporadas en el acuerdo. De ahí que la preparación de las negociaciones del ALCA deba resultar muy exigente para la casi totalidad de los países latinoamericanos y caribeños. En efecto, ningún país de América Latina ni del Caribe puede siquiera aspirar a contar con el acervo y la calidad técnica de los recursos disponibles en las instituciones oficiales responsables de preparar las negociaciones comerciales de los Estados Unidos y el Canadá.

Hasta ahora el Comité Tripartito ha provisto asistencia técnica requerida por los grupos de trabajo. Pero en la medida en que se entre en la etapa de negociaciones, se necesitará un arreglo institucional más sistemático y elaborado. En la etapa de diagnóstico y preparación de las negociaciones se requiere proveer asistencia técnica y apoyo operativo e institucional para la calificación de funcionarios nacionales y la preparación de equipos negociadores como paso necesario -aunque no suficiente- para la participación e injerencia en las decisiones por parte de aquellos países de menor desarrollo relativo.

En la etapa de implantación y perfeccionamiento del acuerdo debe resaltarse la conveniencia de la prestación de apoyo técnico y operativo para el desarrollo legal y diseño instrumental en el caso de países con un andamiaje jurisdiccional y administrativo insuficientemente desarrollado como para la instrumentación y aplicación operativa de un acuerdo de la naturaleza del ALCA. Es de mencionar que hasta hace poco tiempo los acuerdos de integración en América Latina y el Caribe adolecían de un insuficiente rigor en el diseño y aplicación de reglas transparentes y efectivas. No obstante, dicha situación deberá ser corregida en buena medida para poder dar cumplimiento a las obligaciones emanadas de la OMC.

G. Identificación y tratamiento de temas de especial "sensibilidad" política y económica

Los cuatro grupos de trabajo instituidos en la Cumbre Ministerial de Cartagena incorporan temas de cierta "sensibilidad". Pero todavía quedan por ser tratados algunos de los temas más controvertidos: agricultura, medio ambiente y estándares laborales. Si bien es claro que una discusión prematura sobre temas altamente "sensibles" puede erosionar el consenso para avanzar en la conformación del ALCA, también resulta innegable que dichos temas requieren ser tratados con especial cuidado cuando el proceso haya adquirido una cierta dinámica.

Aunque la agricultura participa con apenas el 12% del comercio hemisférico, representa una proporción sustancial de las exportaciones de más de la mitad de los países americanos. Además es un sector que usufructua un trato especial, entre otras razones, por consideraciones no económicas y debido a la intermediación de intereses domésticos poderosos. A pesar de su importan-

cia, hasta ahora no se ha hecho mención en las declaraciones ministeriales al tratamiento que se le habría de otorgar al sector agropecuario en el hemisferio. La armonización de políticas comerciales en el sector agropecuario podrá enfrentar el tipo de obstáculos presentados a lo largo de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

Los países pobres y ricos asignan una diferente valoración social y económica al uso de recursos como el medio ambiente y el trabajo. El libre comercio y la globalización de la economía mundial pueden conducir a una confrontación de valoraciones en la medida en que la competencia comercial agudiza la sensibilidad a la presencia de externalidades sociales negativas asociadas con el mayor intercambio comercial entre países de diversos nivel de desarrollo. Deben tomarse debidas precauciones al momento de decidir sobre el tratamiento comunitario de este tipo de temas a fin de evitar validar cualquier intención de imponer trabas u obstáculos velados al comercio. No debe olvidarse que todavía no se han podido desarrollar argumentos sólidos en el marco de la teoría del comercio internacional sobre la "bondad" u "optimalidad" de la imposición de medidas de índole comercial para "corregir" diferencias en estándares laborales o medioambientales, por ejemplo.

H. Difusión de información y promoción de la participación pública

Acuerdos técnicamente sustentables entre gobiernos constituyen una condición necesaria, pero no suficiente para el éxito de un ALCA en una base perdurable. Un acuerdo de libre comercio exitoso requerirá la aceptación por parte de los sectores empresariales, laborales, no gubernamentales y del público en general. Hasta ahora el proceso del ALCA no ha hecho mayores esfuerzos efectivos para promover la participación de la sociedad civil. El ciudadano común

no sabe qué es el ALCA; los empresarios se sienten marginados por no disponer de información de los grupos de trabajo; los sectores laborales son cautelosos por las consecuencias del libre comercio; en tanto que las ONG no saben cómo gestionar sus intereses particulares.

Dentro del propósito de auspiciar la participación de los sectores empresarial, laboral y no gubernamentales en el proceso de diseño, configuración y seguimiento del ALCA, conviene definir el esquema y modalidad de interacción, consulta y concertación entre agrupaciones representativas de los sectores económicos y de la opinión pública, por una parte, y las autoridades gubernamentales responsables de adelantar las negociaciones hemisféricas, por la otra. Una prioridad indiscutible consiste en mejorar los canales de comunicación entre los gobiernos y los actores nacionales, dado que la negociación hemisférica es de carácter básicamente intergubernamental. Este es un campo que impone importantes desafíos para muchos países de América Latina y el Caribe.

La importancia de lograr la mayor participación posible de la sociedad civil a todo lo largo del proceso del ALCA es relevada al momento de evaluar la experiencia observada por algunos esquemas integracionistas en Latinoamérica, en los que se incurrió en una excesiva participación "cuasi-excluyente" por parte de las autoridades gubernamentales responsables y de los funcionarios encargados (en los organismos regionales de integración) y, consecuentemente, a un relegamiento o "marginación" del resto de sectores no gubernamentales. Este fenómeno ha sido denominado en círculos especializados como "la burocratización excluyente del proceso de integración económica". Entretanto, fallas en la comunicación han contribuido a la agudización de controversias domésticas en los Estados Unidos alrededor del TLCAN.

I. Profundización de procesos regionales de integración en un ambiente de apertura económica y de observancia de los compromisos de la OMC

La búsqueda de la conformación y perfeccionamiento de un acuerdo de libre comercio en las Américas en el mediano y largo plazos sólo será verdaderamente exitosa a condición de que el proceso hemisférico pueda contribuir a la consolidación de propósitos fundamentales de las naciones americanas en medio de una globalización de la competencia como la actual. En efecto, la materialización del ALCA conlleva la satisfacción de diversas exigencias en otros campos relacionados con la propia integración regional: consolidar el proceso de apertura económica y reforma estructural implantado en los países latinoamericanos a partir de la década de los ochenta; dar pleno cumplimiento a los compromisos multilaterales emanados de la negociación de la Ronda Uruguay; progresar en los niveles de integración entre algunos de los países del hemisferio en el contexto de acuerdos bilaterales o subregionales -lo que dependerá de la trayectoria decidida para la conformación del ALCA (como se mencionó previamente bajo el desafío número 2)-; y preparar posiciones colectivas para una eventual negociación multilateral en un futuro previsible en el marco de la OMC.

Sobra insistir que la conformación del ALCA depende en última instancia de la prevalencia del "regionalismo abierto" en el hemisferio, con la condición de que el ALCA constituya efectivamente un proyecto prioritario dentro de la estrategia de inserción internacional tanto para los Estados Unidos y el Canadá como para cualquier otro grupo subregional decisivo como es el caso del MERCOSUR.

V. UNA OBSERVACION FINAL

El proyecto del ALCA constituye un hecho sin antecedentes en las relaciones económicas y políticas entre países del hemisferio americano. El proceso ha progresado en su primera etapa de preparación técnica y dejado algunas experiencias útiles para el lanzamiento de iniciativas de integración regionales. Algunos observadores han criticado el proceso, entre otras razones, por no haberse establecido la fecha de iniciación de negociaciones. Sin embargo, dado que la Ronda de Uruguay requirió cinco años de preparación previa, no es realista ni conveniente esperar que en un proyecto de largo plazo e igualmente complejo que la Ronda se dé comienzo a negociaciones apenas 18 meses después de haber sido lanzado por los jefes de Estado.

Sin duda, existe un sinnúmero de decisiones cruciales que han de ser afrontadas tanto en el corto plazo como en el prolongado período de negociaciones a lo largo de los próximos años. Como se mencionó, algunos son referidos a la mecánica de negociaciones. Pero no se debe perder de vista que uno de los desafíos centrales para todo el proyecto consiste en el comprometimiento de los gobiernos del hemisferio con el "regionalismo abierto" y en la preponderancia del ALCA dentro de sus estrategias de inserción internacional. Además, innegablemente existen desafíos fundamentales que van más allá del comercio per se: ante la extrema heterogeneidad de niveles de desarrollo, deberán desarrollarse mecanismos efectivos para la incorporación al proceso tanto de naciones como de sus sociedades civiles. Sólo de esta manera el ALCA podrá contribuir a que la liberalización comercial pueda compatibilizarse con prosperidad y democracia en los países del hemisferio americano.