

Desafíos y obstáculos políticos del ALCA

El artículo describe las diferentes dinámicas sociales, económicas y por sobre todo políticas que confluyen en el complejo avance del ALCA. Los desafíos y condicionamientos atraviesan el aparato político de Estados Unidos desde hace ya casi una década, como los vaivenes en América del Sur han derivado en respuestas nacionales muchas veces variables. La configuración abierta por el nuevo rol asumido por Brasil y la Argentina para el Mercosur, el retroceso incierto de la CAN como entidad y como núcleo regional conflictivo, y la paulatina articulación de una red social hemisférica contra los efectos excluyentes del ALCA, así como obviamente las prioridades estratégicas estadounidenses, dibujan un cuadro donde la voluntad política de las partes resultará definitiva para los eventuales avances o retrocesos.

Andrés Serbin

Un balance preliminar

El lanzamiento de la iniciativa de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) durante la 1ª Cumbre de las Américas, realizada en Miami en diciembre de 1994, despertó entre los gobiernos de la región una gran expectativa sobre la posibilidad de que ésta materializara una zona de libre comercio

Andrés Serbin: presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries); director del Centro de Estudios Globales y Regionales (Cegre), Universidad de Belgrano, Argentina.

Palabras clave: integración, América Latina, Estados Unidos, ALCA.

en el ámbito hemisférico. Durante la reunión de Miami, 34 jefes de Estado del hemisferio occidental aprobaron un programa inicial con la constitución de nueve grupos de trabajo y el establecimiento de un cronograma de reuniones periódicas de los ministros de Comercio para supervisar los avances de la iniciativa. De hecho, en la agenda de la Cumbre de Miami la idea del ALCA opacó hasta cierto punto otros temas de relevancia hemisférica como la consolidación de la democracia en el ámbito regional. En aquella coyuntura regional y global, Estados Unidos se hallaba empeñado en la construcción de un área de libre comercio hemisférica que, según algunos cálculos, le permitiría acceder libremente a un mercado de 800 millones de personas y a países cuyo producto bruto interno, aun en las condiciones actuales, rondaría los 11.000 millones de dólares. A su vez, para los países de América Latina, el ALCA podría implicar el libre acceso de una serie de productos latinoamericanos al mercado estadounidense, dando un mayor impulso a sus economías.

En este marco, el lanzamiento del ALCA se producía en una atmósfera regional propicia a la liberalización comercial, precedida por la aprobación de la Trade Act (Ley de Comercio Exterior) en EEUU, y de la firma de un acuerdo comercial entre este país y Canadá, y del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan) entre estos dos países y México. Por otro lado, buena parte de los países latinoamericanos y caribeños se encontraba en el proceso de implementación de la primera fase de sus programas de ajuste y reforma estructural, propiciados por el llamado «consenso de Washington», con la introducción de medidas de recorte del aparato estatal, privatización de empresas públicas, desregulación y liberalización. En este marco, existía acuerdo entre la mayoría de los gobiernos de la región acerca del rol crucial del libre comercio en tanto motor del crecimiento económico y del mercado como principal factor dinamizador de sus economías, y una expectativa de que la liberalización comercial impulsaría las exportaciones y el comercio regional así como el progresivo bienestar de sus sociedades.

Este proceso se articuló, en el transcurso de la década, con una reactivación de muchos de los mecanismos de integración de la región, tales como el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad del Caribe (Caricom) y el Pacto Andino, y con la creación de nuevos esquemas como el Mercado Común del Sur (Mercosur), el Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC), teniendo como referente, en mayor o menor medida, la experiencia reciente del Tlcan y la aspiración de poder impulsar acuerdos similares que posibiliten un acceso privilegiado de los productos latinoamericanos al mercado de América del Norte y, en particular, al esta-

dounidense. En gran parte, estos procesos regionales respondieron a la expectativa de incorporar a los países involucrados de una manera más efectiva en los procesos de globalización en curso a través de la potenciación de los espacios regionales, y de impulsar, a este efecto, mejores formas de coordinación y cooperación en el plano económico.

Con variaciones y matices, el compromiso en torno de la creación del ALCA y estas aspiraciones se vieron confirmados con la realización de la 3ª Cumbre de las Américas en Québec, en abril de 2001, luego de un largo proceso de negociación en la región. Sin embargo, el entorno regional y global había cambiado notablemente.

En primer lugar, luego de más de ocho años, el presidente Bill Clinton no había logrado que el Congreso estadounidense aprobara la extensión del *fast track* (vía rápida), mecanismo que había facilitado con anterioridad el proceso de constitución del Tlcan. Como en el caso de este Tratado, esa extensión habilitaría al presidente para proponer la aprobación de un acuerdo de libre comercio sin enmiendas y correcciones por parte de los congresistas, evitando de esa manera el complejo proceso de negociaciones políticas, por cuanto implicaba que los acuerdos de libre comercio debían ser aprobados o rechazados «en paquete» por el Congreso. En segundo lugar, las expectativas y aspiraciones de muchos gobiernos latinoamericanos con respecto al establecimiento de acuerdos de libre comercio con EEUU habían sufrido modificaciones bajo la presión de sus respectivas sociedades que, después de una década de ajustes de inspiración neoliberal, habían experimentado, en la mayoría de los casos, un incremento de la pobreza y el desempleo, el deterioro de la calidad de vida de amplios sectores de su población, y la polarización y la exclusión social consiguientes. A su vez, el proceso de negociaciones conducentes al ALCA había puesto en evidencia, por un lado, una serie de crecientes obstáculos que surgían de las profundas asimetrías en las economías latinoamericanas y caribeñas, tanto entre sí como con la economía estadounidense, y por otro, las dificultades de abordar estas diferencias, que hacían aún más complejas las negociaciones. Por otra parte, como todo proceso de negociación de acuerdos comerciales, el referido al ALCA conllevaba el desarrollo de un complejo entramado de negociaciones técnicas y políticas para las que no estaban suficientemente preparados algunos de los países de la región. En tercer lugar, y bajo la misma presión de las frustraciones y decepciones provocadas por los programas de ajuste, particularmente desde la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en Seattle en diciembre de 1999, habían quedado en evidencia la eclosión y el desarrollo de movimientos y redes sociales globales que ponían en

duda, con diversos matices y énfasis, los alcances y beneficios del ALCA para la región, cuestionando tanto la globalización de corte neoliberal, como un acuerdo hemisférico que, en su percepción, podría afectar negativamente la calidad de vida de una significativa proporción de la población regional.

En su conjunto, los cambios y transformaciones en estos tres ámbitos dan cuenta de los actuales desafíos y obstáculos para la materialización del ALCA en 2005, fecha prevista en la agenda original: obstáculos políticos internos en EEUU; cambio de expectativas y de políticas en América Latina y, en particular, en América del Sur; eclosión de movimientos de protesta y cuestionamiento al ALCA en el ámbito hemisférico, fenómenos estrechamente vinculados a una impugnación de los procesos de globalización en curso.

El ALCA y la dinámica política en Estados Unidos

Como ya se mencionó, después de ocho años el presidente Clinton no logró la aprobación del *fast track* en el Congreso. A esta situación contribuyeron las reticencias de los representantes del Partido Demócrata en la Cámara de Representantes, poco dispuestos a asumir ante sus electores los riesgos políticos de una disminución del empleo en sus respectivos distritos electorales, lo que era previsible, dado el mayor atractivo para las grandes corporaciones de producir en entornos más favorables desde el punto de vista de las leyes fiscales y de las regulaciones laborales. En este sentido, la influencia de los grandes sindicatos de EEUU configuró un factor importante del proceso. Adicionalmente, la presión de los sectores ambientalistas reforzó esta reticencia, ante los riesgos de un incremento de la contaminación ambiental generada por una producción industrial en entornos menos regulados. Pese a las fracturas que el tema de los acuerdos comerciales introdujo en el partido del presidente estadounidense, y a las presiones de algunos sectores del Partido Republicano, más allá del compromiso público de Clinton de impulsar el ALCA y de las negociaciones en curso, la aprobación del *fast track* nunca se materializó durante su administración.

Sin embargo, después de casi una década, el 8 de agosto de 2002, el presidente George W. Bush logró que el Congreso firmara la legislación PL107-210, que restauró la autoridad presidencial para negociar acuerdos de libre comercio bajo la denominada *trade promotion authority* (autoridad para la promoción del comercio), TPA, que, en esencia, establecía nuevamente el mecanismo del *fast track*. Es significativo, en este marco, que la aprobación de la TPA se produzca en el contexto de las secuelas del 11 de Septiembre y que enfatice, en su primer artículo, la importancia del desarrollo de la economía estadounidense como la base

de la seguridad nacional, subrayando el rol de la apertura de los mercados, la expansión de oportunidades y la creación de empleos para los trabajadores y

***Al impulsar
 el libre comercio
 el presidente Bush
 desplegó una serie
 de iniciativas
 alejadas
 del discurso afín***

granjeros de EEUU como uno de sus principales propósitos, en el contexto de una marcada desaceleración de la economía estadounidense.

Algunos analistas atribuyen la aprobación de este mecanismo a un esfuerzo personal del presidente Bush, quien se embarcó en una campaña de persuasión entre los miembros de la Cámara de Representantes, incrementando significativamente el voto favorable de los representantes republicanos y atrayendo algunos respaldos demócratas. En este sentido, en el marco de un proceso calificado de *bully pulpit* (persuasión desde la Casa Blanca) el presidente estadounidense condujo una campaña personalizada para lograr el apoyo de estos representantes y de sus electorados¹. Sin embargo, paradójicamente, al impulsar de esta manera el libre comercio el presidente Bush desplegó una serie de iniciativas que, para lograr el apoyo legislativo necesario, se alejaban significativamente alejados del discurso afín, al establecer una serie de medidas para proteger los productos y empleos locales. En este sentido, decretó el aumento de tarifas para la importación del acero, incrementó los aranceles a la importación de maderas canadienses, y amplió los subsidios a los agricultores, apuntando al respaldo de sectores empresariales y agrícolas marcadamente asociados con sus posiciones neoconservadoras. De esta manera logró un impacto positivo en el apoyo a sus intereses, pero afectó negativamente las negociaciones comerciales en el marco de la OMC, al poner en jaque de manera unilateral acuerdos y regulaciones internacionales, en sintonía con otras posiciones similares asumidas por su administración en ese ámbito².

En este contexto, y mientras se mantenga en el Congreso la mayoría republicana en torno de este tema, el presidente aseguró la vigencia de la medida por dos años –hasta que las nuevas elecciones legislativas del próximo año introduzcan eventuales cambios a este respaldo–, y posibilitó que el proceso de negociación avance en el ámbito multilateral tanto en la OMC como en relación con el ALCA, cuya fecha de materialización, sin embargo, se ubica en enero de 2005. No obstante, este logro no implica que no se concrete asimismo la firma de acuerdos bilaterales, como el recientemente acordado con Singapur y con

1. Robert Weber: «After Fast Track: Will the FTAA Become a Reality?» en *Anuario de la integración de las Américas*, AUNA / Cries, 2003, en prensa.

Chile, o parciales, como el establecido hace poco con los países centroamericanos, que puedan exponer la arquitectura hemisférica del ALCA. En este marco, no es descartable que las nuevas prioridades de la política exterior estadounidense

en materia de seguridad internacional y su orientación predominantemente unilateral, particularmente luego del 11-S y de la invasión a Irak, afecten la concepción original de un acuerdo hemisférico, en beneficio de acuerdos parciales o bilaterales en la región o de convenios extra-hemisféricos.

Por otra parte, las posiciones asumidas por Chile y México frente a la invasión a Irak, en el marco del Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas, no parecen haber perjudicado, más allá de las primeras reacciones adversas por parte de la actual administración estadounidense, la firma reciente del acuerdo de libre comercio con

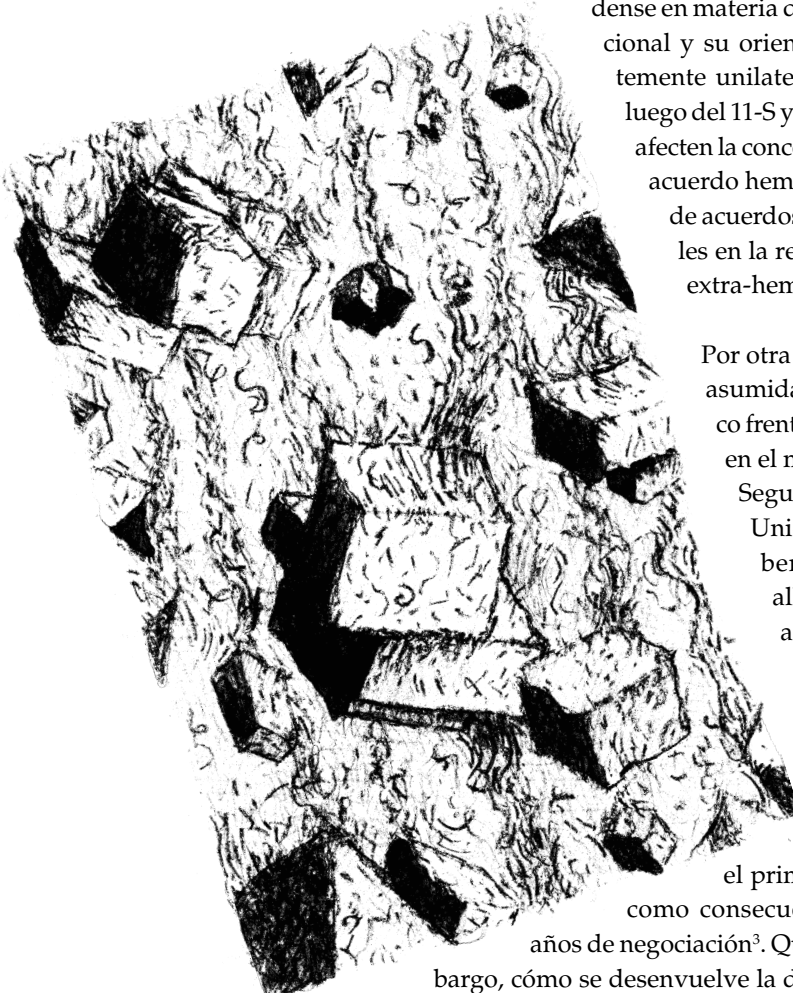
el primero de estos países, como consecuencia de más de 12 años de negociación³. Queda por ver, sin embargo,

cómo se desenvuelve la dinámica política doméstica de EEUU en los dos próximos años, en función de los

vaivenes de su economía, y cómo un eventual cambio en la composición del Congreso pueda afectar o no los avances hacia la constitución del ALCA. La

2. De hecho, la actual Ronda Doha de negociaciones multilaterales en el marco de la OMC encuentra su principal traba en la negociación de los subsidios agrícolas por parte de EEUU y de la Unión Europea.

3. Aunque sí parecen haber afectado decisivamente las relaciones entre EEUU y México, en particular en cuanto a la expectativa de este último de firmar un acuerdo migratorio que contribuya a «blanquear» la situación de los migrantes mexicanos.



***Las recientes victorias
electorales de Lula
y Kirchner parecen
señalar un
nuevo rumbo en la
dinámica sudamericana***

actual situación de la economía estadounidense, que en las más positivas evaluaciones recién comienza a generar indicios de recuperación, choca con el hecho de que la tasa de desempleo en ese país ha alcanzado sus niveles más altos desde abril de 1994 al subir a 6,4%, representando solo en el mes de junio de 2003 una pérdida de 30.000 puestos de trabajo⁴. En este contexto, y más allá de la popularidad lograda por Bush con la invasión a Irak, que podría contribuir a su reelección dentro de 16 meses, vuelve a repetirse una coyuntura similar a la existente luego de la guerra del Golfo, cuando la reelección del padre del actual presidente se frustró fundamentalmente por la falta de capacidad de su administración para contribuir a una recuperación económica del país, y por la habilidad de los demócratas de basar su campaña en esa situación. A este cuadro complejo se suman, además, en el contexto doméstico estadounidense, las incertidumbres en torno de la situación de déficit fiscal de algunos estados con gobernadores demócratas que, como es el caso de California, configuran factores importantes a la hora de la conformación de un colegio electoral que pueda dar una nueva victoria a Bush en las elecciones de 2004, y de la constitución del nuevo Congreso, con consecuencias evidentes en la aprobación de decisiones relacionadas con los avances en la creación del ALCA.

La dinámica sudamericana

Otro conjunto de factores que puede afectar el ritmo de las negociaciones conducentes a la creación del ALCA se ubica en el contexto de los cambios políticos recientes en América del Sur. Las recientes victorias electorales de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil y de Néstor Kirchner en Argentina parecen señalar un nuevo rumbo en la dinámica sudamericana, profundizando algunos procesos incipientes que despuntaron en años anteriores. En este último marco se ubican las iniciativas del saliente presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso para promover la integración de América del Sur, puestas de manifiesto en particular en las dos cumbres sudamericanas realizadas en Brasilia y Guayaquil, en 2001 y 2002 respectivamente, y en los esfuerzos de avanzar en la firma de un acuerdo de libre comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), como un paso previo que pudiera reforzar la capacidad de negociación sudamericana en torno del ALCA. Este proceso, sin embargo, ha encontrado sus propios obstáculos⁵. Éstos se asociaron, por un lado, al debilita-

4. Jorge Rosales: «El desempleo pone en apuros a Bush» en *La Nación*, 4/7/03, Buenos Aires, p. 2.

miento y a la desaceleración del proceso del Mercosur luego de la devaluación del real en 1999 y de las tensiones surgidas entre Brasil y Argentina (incluyendo la reticencia argentina, en este contexto, a profundizar en los acuerdos entre ambos bloques durante dos años), y, por otro, a la dificultad de establecer un consenso entre los países de la CAN, en su mayoría sumidos en crisis políticas internas de diversa intensidad y con serias dificultades para desarrollar posiciones comunes conjuntas. A este cuadro cabe agregar la renuencia histórica de Brasil, en el seno del Mercosur y de América del Sur, a asumir un rol de liderazgo regional a costa de su estrategia nacional de desarrollo industrial, y el conflicto interno en Colombia, con sus eventuales consecuencias y repercusiones regionales: el involucramiento militar creciente de EEUU en este país y una marcada y persistente tensión entre el gobierno colombiano y el venezolano, que hasta el momento habían configurado en esencia el eje del dinamismo comercial de la CAN.

En este último sentido, las divergencias entre Colombia y Venezuela, especialmente luego de la elección de Hugo Chávez como presidente, han contribuido significativamente a dificultar un accionar y un eventual liderazgo conjunto de los países andinos en el proceso de consolidación de la CAN y de negociación con el Mercosur. El presidente Chávez ha desplegado iniciativas tendientes a una incorporación unilateral de Venezuela al esquema del Cono Sur (recientemente refrendada por los acuerdos con Brasil y Argentina y su solicitud de incorporar a Venezuela como miembro asociado de este esquema), dando continuidad a una política iniciada durante el segundo gobierno del presidente venezolano Rafael Caldera, orientada a ampliar y desarrollar los vínculos con Brasil. Por otra parte, la relación bilateral que ha establecido Colombia con EEUU ha contribuido también a una creciente preocupación regional sobre los eventuales efectos de derrame del conflicto colombiano a sus vecinos, reforzada por la disposición colombiana a avanzar en un eventual acuerdo bilateral de libre comercio con EEUU y por una creciente asistencia militar estadounidense⁶.

A su vez, el acercamiento y la sintonía entre los presidentes Da Silva y Kirchner en torno de la priorización del Mercosur en sus respectivas políticas exteriores, y de una revitalización del esquema a partir de una mayor institucionalización del mismo y una mayor coordinación entre ambos países, ha dado pie a un

5. Andrés Serbin: «La Comunidad Andina frente al Nafta y el Mercosur en la perspectiva del ALCA: el largo (y difícil) camino hacia una integración sudamericana» en *Observatorio de la integración andina*, Universidad Javeriana, Bogotá, 2003, en prensa.

6. Cuestionada, sin embargo, recientemente, por la presión estadounidense para garantizar la inmunidad de sus tropas y personal de servicio en otros países.

relanzamiento del bloque sobre la base de una mayor interlocución y articulación que, no obstante, no se corresponde con un desarrollo similar en el contexto andino. Situación puesta en evidencia, por otra parte, en las demoras en el avance del acuerdo entre el Mercosur y la CAN, cuya materialización debería producirse, en principio, en el transcurso del presente año, y cuyas conversaciones y negociaciones ya llevan siete años de desarrollo⁷. Esta situación se ha articulado con la tendencia brasileña a posponer la firma del ALCA más allá de 2005, en función de fortalecer su posición negociadora y la de la región. En este contexto se enmarca la prioridad asignada al Mercosur, con el propósito de reforzar este bloque y, de esta manera, poder disponer de una mayor capacidad de negociación con EEUU. Y es en este mismo contexto que se enmarca también la presión desde el Mercosur para avanzar en una negociación de un acuerdo de libre comercio «4 + 1» con Washington. Sin embargo, esta estrategia, (compartida eventualmente por el actual gobierno argentino pero no asumida aún por el estadounidense), no descarta la firma del ALCA en el marco de condiciones adecuadas, no obstante la existencia de fuertes presiones sociales internas en Brasil y en otros países sudamericanos en contra de su concreción. La política reciente tanto de Brasil como de Argentina, en relación con EEUU, dio señales de una disposición a contraponer la importancia prioritaria asignada al Mercosur a la materialización eventual del ALCA. La presión de diversos sectores y las encuestas de opinión pública de ambos países, particularmente en los respectivos periodos preelectorales, contribuyeron en gran medida a esta reacción inicial. Sin embargo, en el último mes, esta convergencia en torno de la priorización del Mercosur tiende a desdibujarse en las políticas exteriores de ambos países, situación que se ve reforzada por la actitud de Uruguay. El actual gobierno de este país, que acaba de asumir la presidencia del bloque hasta diciembre del corriente año, no solo ha manifestado su escepticismo frente a la construcción de una institucionalidad supranacional y la creación de un Parlamento del Mercosur y de una moneda común⁸, sino que también ha expresado su disposición a firmar un acuerdo de libre comercio bilateral con EEUU⁹. En este marco, en el bloque no existen aún definiciones concretas sobre las posiciones comunes a asumir frente al ALCA y la OMC.

7. En ocasión de la XXXIII Asamblea General de la OEA, el 10 de junio del presente año, los ministros de Relaciones Exteriores de los países de ambos bloques reiteraron su compromiso de concluir las negociaciones tendientes a la firma de un acuerdo de libre comercio antes de la finalización de 2003. V. *Informe ALCA* N° 10, junio de 2003.

8. Propuesta por el presidente Kirchner.

9. Esta posición puede modificarse si las próximas elecciones le otorgan la victoria al Frente Amplio, cuyo presidente, Tabaré Vázquez, ha expresado que toda decisión en este sentido debe pasar por una consulta con las organizaciones sociales y gremiales, y, eventualmente, por un plebiscito.

Por otra parte, en la reunión entre Lula y Bush el 20 de junio de 2003 en Washington, ambos acordaron mantener el plazo para la creación del ALCA en enero de 2005, en función de una voluntad política común de materializar esta iniciativa. No obstante, en el marco del comité de negociaciones comerciales hemisféricas, copresidido actualmente por EEUU y Brasil, han asomado tensiones evidentes en torno de los ritmos y pasos a seguir, por cuanto uno de los ejes de la negociación pasa por el tema de los subsidios agrícolas estadounidenses y la disposición de Washington a que este tema sea tratado en la OMC, instancia a la cual subordina las negociaciones del ALCA, pese al actual estancamiento de las negociaciones agrícolas en la Ronda Doha. Esta posición estadounidense de tratar la reducción de los subsidios agrícolas en el marco de las negociaciones multilaterales en la OMC se contrapone con el planteamiento brasileño de que si no se logra un acuerdo en torno de este tema en esa instancia, el ALCA no podrá concretarse en 2005 y su fecha de materialización deberá llevarse 2007, a menos que las negociaciones en la OMC se desvinculen de las del ALCA¹⁰.

***La nueva dinámica
en torno del Mercosur
y en el ámbito
de América del Sur
contribuye a abrir
interrogantes no solo
sobre las fechas de
concreción del ALCA***

A su vez, la posición brasileña se ha apoyado en el alegato de que es necesario más tiempo para la firma del ALCA, con miras al desarrollo de un debate y una consulta con la sociedad brasileña, la consolidación de su propia estrategia en las negociaciones, y la articulación con el conjunto del bloque del Mercosur, para la cual la reciente alianza estratégica con Argentina es fundamental. Por otra parte, desde la perspectiva de reforzamiento del Mercosur, Brasil considera que algunos temas sensibles, como la protección de la propiedad intelectual, los acuerdos sobre inversión extranjera, la apertura de las compras gubernamentales y los servicios a los extranjeros, no pueden ser tratados en el marco del ALCA y deben permanecer en la agenda de negociaciones de la OMC, con lo cual la eventual materialización del ALCA en 2005 se daría en el marco de una serie de omisiones que limiten su contenido inicial y que lo convierten, según diversos análisis, en un acuerdo *light*¹¹.

Este cuadro presenta, por un lado, una serie de convergencias en torno de la configuración de un eventual «espacio sudamericano» signado, sin embargo,

10. Para superar este impase, en la reunión de Washington los presidentes de Brasil y de EEUU acordaron el establecimiento de un Comité Consultivo Agrícola.

11. V. *Informe ALCA*, ob. cit.; Donald McKay: «Doing FTAA-lite» en *Focalpoint* vol. 2 N° 6, 6/2003.

por sus propias dificultades y fracturas y, por otro, en el marco de un proceso muy dinámico y cambiante, una serie de movimientos a propósito de un reforzamiento del Mercosur como un referente de una negociación en bloque con EEUU, asimismo marcados por tensiones internas y eventuales fracturas, más allá de la alianza estratégica establecida entre Brasil y Argentina. En esta perspectiva, mientras EEUU tiende a promover acuerdos bilaterales o subregionales en el proceso de construcción del ALCA, y el Mercosur no termina de definir una política común, la materialización de un acuerdo hemisférico se encuentra amenazada por aplazamientos o por modificaciones sustanciales a su concepción original.

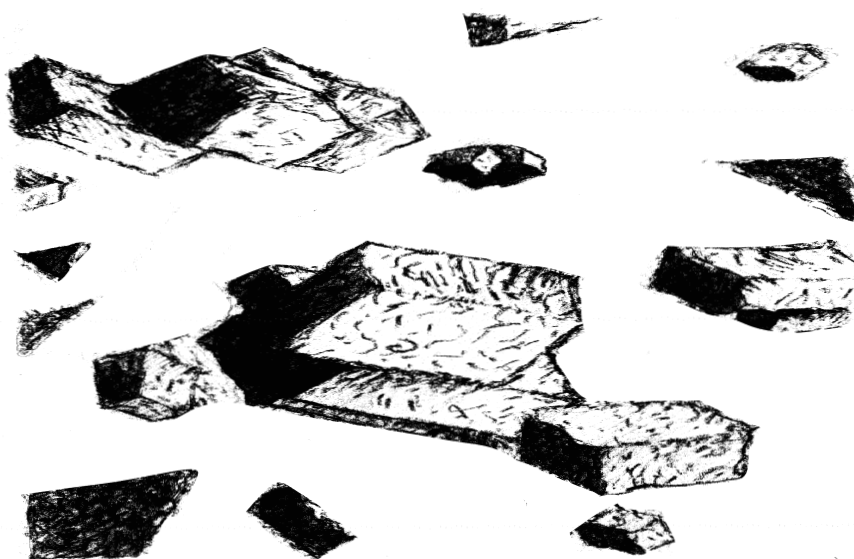
En el contexto descrito, la nueva dinámica en torno del Mercosur y en el ámbito de América del Sur contribuye a abrir interrogantes no solo sobre las fechas de concreción del ALCA, sino, eventualmente, sobre los rasgos de su materialización, probablemente distante de su concepción original en la Cumbre de Miami. A esta situación contribuyen tanto el surgimiento de un nuevo liderazgo político en la región, con visiones críticas de los presupuestos del «consenso de Washington» pero con posiciones pragmáticas en sus políticas exteriores, como el despliegue de diversos movimientos sociales claramente orientados en contra del ALCA, en los países latinoamericanos.

Los movimientos anti-ALCA

Las primeras reacciones contra la firma de acuerdos de libre comercio con EEUU fueron impulsadas por diversas organizaciones y movimientos ante la firma del Tlcan entre EEUU, México y Canadá, que eventualmente serviría de modelo para el establecimiento de acuerdos similares en las Américas. En el marco de la firma del Tlcan, organizaciones como la Red Mexicana en Contra del Acuerdo de Libre Comercio (Rmalc) confluyeron progresivamente en la articulación de un movimiento intersocietal anti-ALCA, a través de la coordinación con sindicatos y organizaciones canadienses y estadounidenses contrarios al acuerdo. Esos movimientos y organizaciones convergieron, por su parte, con los de otras subregiones y países de América Latina, y en particular con la poderosa Central Única de Trabajadores (CUT) brasileña y con la Organización Interamericana de Trabajadores de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (ORIT-Ciosl), para formar la Alianza Social Continental (ASC) sobre la base de una plataforma contraria a la firma de acuerdos de libre comercio, por cuanto evaluaban que su impacto sería negativo para los trabajadores y para diversos sectores de las sociedades de las Américas. La progresiva articulación hemisférica de los movimientos sociales anti-ALCA lograda por la

ASC se enlazó con diversas reivindicaciones locales y regionales en el ámbito hemisférico, y con los movimientos antiglobalización en el ámbito mundial, y contribuyó a la creación del Foro Social Mundial que inició sus multitudinarias reuniones en Porto Alegre en 2000.

Probablemente el punto de mayor inflexión de este movimiento, y de su cuestionamiento a la globalización y al ALCA, se expresó durante la Asamblea de los Pueblos paralela a la Cumbre de las Américas de Québec (2001), cuando los llamados *outsiders* agrupados en la ASC lograron una vigorosa participación y movilización hemisférica para cuestionar el carácter excluyente del proceso



de negociación del acuerdo de libre comercio. Esta movilización contribuyó a que los gobernantes reunidos en la Cumbre aceptaran las recomendaciones recogidas a través de un proceso de consulta hemisférica realizado por otra iniciativa, impulsada por las ONGs canadiense Focal, la chilena Participa y el Grupo Esquel entre otros (los llamados *insiders*), basada en una consulta previa con ONGs y organizaciones de la sociedad civil de las Américas. De hecho, bajo la presión de las movilizaciones de la ASC, algunos de las recomendaciones de los *insiders* fueron recogidas, pese a la renuencia de algunos gobiernos, en el documento final de la cumbre gubernamental¹². La movilización hemisférica

12. V. al respecto el reciente volumen colectivo *Entre la confrontación y el diálogo: integración hemisférica y diplomacia ciudadana*, Edic. de la Universidad de Belgrano / Siglo XXI, Buenos Aires, 2003.

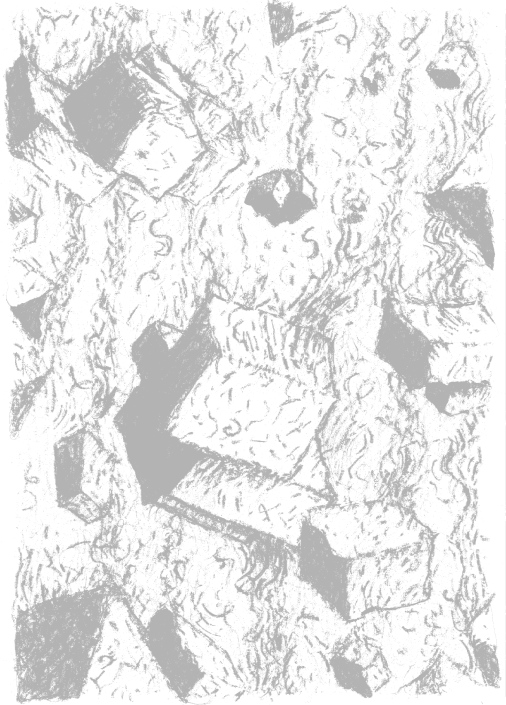
lograda por la ASC dio pie para su expansión y fortalecimiento, tanto a través de la articulación con nuevos movimientos y organizaciones sociales, como a través del impacto de una consulta plebiscitaria realizada en Brasil en plena etapa preelectoral, donde se recogieron cerca de 10 millones de votos en contra del ALCA, resultado orientado básicamente a presionar al próximo gobierno electo para no avanzar en la firma del acuerdo. Estos procesos contribuyeron al despliegue de una fuerte movilización continental anti-ALCA, y a una sucesión de consultas plebiscitarias en América Latina.

En abril de 2003, una reunión de ONGs realizada en Brasilia se expresó claramente contra la ampliación, en la OMC, de un acuerdo que beneficiara a las empresas y corporaciones financieras internacionales y contra la firma del ALCA en 2005, en función de la necesidad planteada por los movimientos sociales de lograr una posposición a efectos de poder desarrollar argumentos más sólidos y consistentes sobre su impacto negativo en las sociedades de la región.

Impulsados por una secretaría de campaña contra el ALCA, con sede en Brasil, diversas reuniones y encuentros se desarrollaron en los meses siguientes, iniciándose este proceso con la convocatoria de la II Asamblea contra el ALCA en Buenos Aires, que reunió a más de 2.000 delegados y convocó a una consulta popular regional para el mes de octubre de 2003, y enhebrándose con un II Encuentro anti-ALCA en La Paz, en junio, y eventos, reuniones, consultas y movilizaciones nacionales y subregionales en Ecuador, Nicaragua, Honduras, Paraguay, Colombia y Haití, en el transcurso de los dos últimos meses. En muchas de esas reuniones participaron movimientos, organizaciones y redes sociales de diversa composición, incluyendo campesinos, indígenas, mujeres, intelectuales, parlamentarios y organizaciones religiosas. En una reunión en Brasilia se constituyó en junio un Frente Parlamentario de Acompañamiento a las Negociaciones del ALCA en Defensa de la Soberanía, donde tuvieron una participación destacada la Coordinación de Obispos Brasileños (CNBB) y la CUT. De manera similar, el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) también expresó su cuestionamiento a diversos aspectos de este acuerdo comercial.

En su conjunto, a pesar de la aparente heterogeneidad de los movimientos y organizaciones que componen esta tendencia, los actores cuestionan la cesión de soberanía nacional que implica el ALCA, la amenaza a los intereses de los sectores campesinos e indígenas, en particular, por el avance de las multinacionales agrícolas, y la concomitante falta de regulaciones en torno del ingreso de capitales y de inversiones, junto a una amplia panoplia de otros temas. Más

allá del vigor adquirido por este movimiento en los últimos años y de su creciente visibilidad, persiste, sin embargo, el interrogante de hasta qué punto pueden influir sus integrantes en los gobiernos de sus respectivos países para modificar la agenda de negociaciones del ALCA. Pese a su proyección e impacto mediático (fuertemente ampliado por la repercusión global del Foro Social Mundial), muchas de estas organizaciones adolecen de falta de interlocución con sus gobiernos y se ubican en el espectro de movimientos alternativos, que cuestionan no solo la globalización y el capitalismo global, sino también, en algunos casos, la legitimidad de los respectivos sistemas políticos y gobiernos, como uno de los aspectos clave de los procesos de exclusión social que padece la región. Adicionalmente, en este contexto la competencia reactiva y movilizadora de este proceso no se equipara con su capacidad propositiva, por cuanto agrupa a un conjunto heterogéneo y disímil de actores sociales. Su movilización y convergencia en la reunión de la OMC convocada en Cancún en septiembre de este año pondrá en evidencia, finalmente, su efectiva capacidad de influencia, no solo sobre la agenda multilateral, sino también sobre la participación de los representantes de diversos gobiernos latinoamericanos y caribeños y las agendas nacionales respectivas. Su heterogeneidad, y su dificultad de articular la necesaria interlocución y, en definitiva, la necesaria red de alianzas con gobiernos y organismos intergubernamentales para impulsar una plataforma propositiva, se convierten, no obstante, en otro elemento que puede entorpecer o diferir el proceso de negociación del ALCA.



A manera de conclusión

Mas allá de las consideraciones económicas de las ventajas y de los costos eventuales de un ALCA para las sociedades latinoamericanas en general, analizados en algunos documentos de organismos regionales¹³, el componente políti-

13. V., p. ej., Aladi: «Impacto del ALCA en el comercio intrarregional y en el comercio de los países miembros de la Aladi con EEUU y Canadá», ALADI / SEC / Estudio 139, 24 de septiembre de 2001.

co que define la voluntad y capacidad de impulsar un acuerdo de estas características enfrenta desafíos y obstáculos tanto en el ámbito doméstico estadounidense, como en las instancias gubernamentales y no gubernamentales de los países latinoamericanos. La articulación de estos factores políticos en los próximos años puede configurar un impedimento tanto para la concreción de este acuerdo en los plazos establecidos, como para su materialización efectiva en los términos de su concepción original, a una década de su lanzamiento.

En este orden de ideas, la determinación de promover acuerdos de libre comercio o de avanzar en los procesos de integración, con las diferencias del caso, implican básicamente decisiones de Estado. En la medida en que éstas deberían reflejar los intereses del conjunto de la ciudadanía, el proceso hemisférico choca con la realidad de que muchas de ellas, tanto en el Norte como en el Sur, expresan más bien intereses de sectores específicos que afectan o sesgan la voluntad política de avanzar en estos procesos. En este marco, es necesario tener en cuenta que algunas decisiones que implementan los gobiernos, más que a objetivos estratégicos de Estado, pueden responder a reacciones coyunturales, o a providencias de gobierno que favorecen a algunos sectores –con mayor capacidad de incidencia sobre ellos que otros–, generalmente excluidos o marginados de la toma de decisión. Por otra parte, decisiones de gobierno en torno de la política exterior pueden entrar en contradicción con los intereses de Estado o de la ciudadanía, así como también con aspiraciones regionales. En este sentido, las visiones pragmáticas pueden opacar la percepción de otras de más largo plazo relativas a las conveniencias de una sociedad o de una región en particular.

Las negociaciones tendientes a la creación del ALCA y las decisiones consiguientes no escapan a esta lógica ni a esas contradicciones, y se ven afectadas por ellas en la configuración de la voluntad política necesaria para llevar a cabo este proceso. En esta perspectiva, los próximos dos años pondrán en evidencia tanto la capacidad de los gobiernos de articular esa voluntad política y una estrategia regionalmente coherente para avanzar en la integración y en la creación del ALCA, con la consideración prioritaria de las demandas de su ciudadanía, como la capacidad de los movimientos y organizaciones sociales para articular esas demandas en una estrategia consistente, y construir el consenso social necesario para impulsarla en función del logro de objetivos específicos, complejizando las negociaciones multilaterales en curso. En cualquier caso, el proceso mostrará, una vez más, que los principales obstáculos y desafíos regionales y hemisféricos confluyen en las dificultades de construcción de la voluntad política para su concreción.