Globethics Repository



El ALCA y la Cumbre de Québec
[The FTAA and the Quebec Summit]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Gudynas,Eduardo
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-14 02:09:53
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/219058

El ALCA y la Cumbre de Québec

Los gobiernos aceleran y la sociedad civil resiste

Eduardo Gudynas

El proyecto de un Area de Libre Comercio de las Américas vuelve al tapete tras el nuevo impulso lanzado desde Washington y la debilidad política latinoamericana para enfrentarlo. Las reuniones gubernamentales de Buenos Aires y Québec precisaron una ambiciosa agenda pero también fueron el marco de reclamos y protestas ciudadanas contra el ALCA, asomándose la necesidad de un proyecto de integración alternativo.

En las últimas semanas las negociaciones para liberalizar el comercio en todas las Américas volvieron al primer plano. Las reuniones gubernamentales que se sucedieron en Buenos Aires y Québec marcharon en paralelo con los debates de empresarios, sindicatos y organizaciones ciudadanas, sin olvidar masivas protestas callejeras. La propuesta en discusión apunta a crear un Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), donde participarían todas las naciones del hemisferio, excepto Cuba. Será el bloque comercial más grande del mundo, con más de 800 millones de personas.

El ALCA se ha venido discutiendo por años, y sus antecedentes se remontan a la Iniciativa de las Américas, del entonces presidente George Bush padre. Siempre estuvo sumida en incertidumbres, tanto por la falta de una autorización del Congreso de Estados Unidos para que el presidente Clinton pudiera negociarla, como por la pasividad o resistencia de varias naciones latinoamericanas. Sin embargo en los últimos tiempos el paso de las negociaciones se ha acelerado, y el nuevo presidente George W. Bush parece decidido a terminar la tarea iniciada por su padre.

La coyuntura regional también ha cambiado. Brasil, el más claro contrapeso en los intentos de EEUU por acelerar la negociación, convocó en septiembre

EDUARDO GUDYNAS: secretario ejecutivo del Centro Latinoamericano de Ecología Social (Claes), Montevideo, Uruguay; entre sus actividades se encuentran elaborar las estrategias en desarrollo sostenible en la integración regional. Entre sus últimos libros en esos temas se destacan *Vendiendo la naturaleza, impactos ambientales del comercio internacional en América Latina* y *Desarrollo sostenible, globalización y regionalismo*, ambos publicados en Bolivia, y *Ecología, mercado y desarrollo*, editado en Chile.

Palabras clave: integración, sociedad civil, ALCA, III Cumbre de las Américas.

de 2000 a una reunión de presidentes sudamericanos, la primera de su tipo, para analizar un acuerdo de libre comercio restringido a este continente, dejando por fuera a América Central, el Caribe y América del Norte. Esa ambiciosa intención comenzó a trastabillar cuando meses después, primero Clinton, y después el presidente chileno Ricardo Lagos, anunciaron un próximo acuerdo de libre comercio entre ambos países. Con ello la posibilidad de un espacio sudamericano quedó seriamente dañada, pero también se congeló el previsto aceleramiento del ingreso de Chile al Mercosur, con duros cuestionamientos de Brasilia. Complicaciones adicionales dentro del Mercosur se sucedieron con el agravamiento de la crisis argentina, dejando a este bloque sumido en algunas interrogantes y con un arancel externo de aplicación parcial. En la Comunidad Andina de Naciones la situación no es mejor, y el conflicto armado en Colombia y su posible regionalización, también limita las posibilidades de posturas autónomas. En ese contexto, se acaban de celebrar sucesivamente dos reuniones en las negociaciones del ALCA. La primera, en Buenos Aires, convocó a los ministros de comercio (6-7 de abril de 2001), y la segunda, constituyó la III Cumbre de presidentes de las Américas (20-21 de abril de 2001).

Liberalización hacia el Sur

Buenos Aires. Toda la información disponible indica que el acuerdo de libre comercio que se propone para el continente está inspirado en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan). La propuesta se restringe al plano económico, y más específicamente comercial, sin contrapesos políticos sustantivos. Por lo tanto, el clásico esquema de «un país, un voto» queda en los hechos suplantado por poderes de negociación proporcionales a las economías. En su actual sentido, el ALCA es además un proceso asimétrico, donde las naciones de América Latina y el Caribe deberán reducir sus aranceles y protecciones, de hecho ya muy bajas, sin conocerse las contrapartidas de EEUU y Canadá en rubros clave como el agroalimentario. La misma asimetría se repite en otras cuestiones, como la pretensión de Washington de mantener sus mecanismos de antidúmping. Finalmente, todo parece indicar que siguiendo el ejemplo del Tlcan, el ALCA transferirá enormes capacidades de acción a las empresas internacionales y su flujo de capitales, incluyendo serios recortes a la soberanía de cada país para regularlas. Entremezcladas con todo esto se encuentran las demandas sociales por mecanismos de regulación sobre la inversión y de protección laboral y ambiental.

La etapa que se inició en abril de 2001 es crítica, en tanto los gobiernos han fijado las pautas para la fase final de la negociación del ALCA. Si bien la prensa ha dado mucha más cobertura a la Cumbre de Québec, en realidad los acuerdos sobre la negociación se lograron semanas antes en Buenos Aires. En la capital argentina se acordó un cronograma donde no tuvo consenso la pretensión estadounidense de adelantar las fechas, manteniéndose como meta final enero de 2005. El ALCA entraría en vigor en diciembre de ese año. Esto deja en evidencia que el tiempo disponible es realmente escaso, ya que sobre diversos temas clave debe haber recomendaciones y resoluciones en

abril de 2002, para iniciar negociaciones específicas el 15 de mayo de 2002. Estas fechas indican que nuestros países ya deberían estar trabajando con grupos técnicos y consultas.

Otro de los acuerdos de Buenos Aires parece insinuar un cambio en la transparencia de la negociación. Los borradores en discusión han sido mantenidos en secreto por los gobiernos, lo que ha desatado las críticas de sindicatos y ONGs. Más recientemente, en varios parlamentos han comenzado a escucharse voces reclamando transparencia, y hasta el sector empresarial insistió en acceder a la documentación. Por fortuna se aprobó una iniciativa de Canadá para liberar próximamente los borradores a la consulta del público.

En otras cuestiones relevantes se lograron acuerdos; a manera de ejemplo se puede mencionar la posibilidad de que cada país sume nuevos temas a la negociación. No es una capacidad menor, ya que con ello ha quedado confirmado que las cuestiones ambientales y laborales tarde o temprano deberán ser tratadas (posiblemente en el grupo sobre inversiones). En otros temas se mantienen las diferencias entre los gobiernos; es el caso de las medidas antidúmping, de subsidios y barreras fitosanitarias, instrumentos usados con frecuencia por EEUU y que obstaculizan la apertura. Estas diferencias explican la insistencia de varios países latinoamericanos que buscan el «paralelismo» en la negociación, donde las concesiones arancelarias debían recibir como contraparte el desmantelamiento del proteccionismo. El punto de discordia todavía se mantiene, aunque los gobiernos confirmaron que respetarían un «single undertaking», un acuerdo único, donde es indispensable la aceptación en todos los temas antes de poner en marcha la zona de libre comercio.

Québec. Semanas más tarde tuvo lugar la III Cumbre de las Américas, donde 34 jefes de Estado o de gobierno profundizaron los acuerdos de Buenos Aires. Allí se aprobó una declaración, un plan de acción, y una resolución referida a la situación en Colombia. Al inicio del cónclave, el presidente Bush celebró su credo: «Ha llegado la hora de extender los beneficios del libre comercio a todos nuestros pueblos», defendiendo el comercio abierto como un instrumento clave para crear y expandir la prosperidad y apuntalar las libertades democráticas, poniendo como ejemplo el Tlcan.

Las novedades en Québec se centraron especialmente en la aprobación de una cláusula democrática como condición para integrar el ALCA. Esa condicionalidad, inspirada en una similar del Mercosur, contempla consultas presidenciales antes de suspender la membresía de una nación, aunque los detalles del procedimiento todavía no resultan claros. Si bien la iniciativa fue apoyada por todos los asistentes, el presidente venezolano Hugo Chávez marcó la posibilidad de eliminarla y propuso reemplazar el término «democracia representativa» por el de «democracia participativa».

Varias de las tensiones dentro de la negociación del ALCA quedaron en claro. Por un lado, algunas naciones centroamericanas y caribeñas repiten la nece-

sidad de salvaguardas para economías pequeñas. Por otro lado, se insinuaran voces reclamando cautela con la marcha de los acuerdos. En ese sentido, el presidente Chávez cuestionó la idea de acelerar la vinculación comercial, advirtiendo que la región no está lista y no se debería fijar una fecha para el ALCA. Tampoco debe pasar desapercibido que semanas antes de viajar a Canadá, Chávez visitó Brasil, donde anunció que se iniciaría el proceso del ingreso venezolano al Mercosur.

El presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, fue también firme en las advertencias, indicando que su país solo entraría a una zona de libre comercio si EEUU y Canadá aceptaban negociar sus barreras no arancelarias. Cardoso advirtió que el ALCA «será bienvenida si su creación significa un paso para dar acceso a los mercados más dinámicos, de lo contrario, sería irrelevante o, en la peor de las hipótesis, indeseable». Posiblemente aliviado por haber conseguido el compromiso argentino de negociar el ALCA desde el Mercosur y tras el anuncio del acercamiento venezolano a ese acuerdo, el presidente de Brasil apeló a esos duros adjetivos, los que motivaron respuestas desde la delegación de EEUU (incluso en tono de desafío: «Yo creo que Brasil está en un punto donde va a tener que decidir si quiere ser un jugador global, o si quiere seguir siendo solamente el país más grande del Cono Sur», dijo Robert Zoellick, representante estadounidense de Comercio Exterior).

A pesar de estas advertencias, la mayor parte de los países parecen entusiasmados con el ALCA. Varias naciones andinas apuntan a concretar un acuerdo cuanto antes, Chile festeja su negociación por separado, y el presidente uruguayo Jorge Batlle convocó a sus pares a «ayudar» al presidente de EEUU en obtener la autorización de negociación haciendo «lobby» con los congresistas del Partido Demócrata. Recordemos que Bush necesita para negociar el ALCA una autorización del Congreso, la que se comprometió a obtener antes de finales de 2001.

Resistencias ciudadanas

Todo el proceso de negociación gubernamental es seguido por organizaciones ciudadanas, las que también se reúnen a la par de ministros y presidentes. El Foro Empresarial viene realizándose desde hace años, recibiendo especial atención de los ministros, quienes concurrieron a su última sesión para escuchar las resoluciones. Otro tanto sucede con organizaciones sindicales y ciudadanas, que engloban un amplio conjunto de temas ambientales, agropecuarios, indígenas, etc., desde donde se elevan cuestionamientos y resistencias. Un importante número de estas organizaciones se encuentra congregado en la Alianza Social Continental, con un destacado papel de las coordinadoras sindicales y de amplias redes sobre comercio justo, como las que existen en Chile y México. Estos grupos convocaron a talleres y marchas en Buenos Aires, mientras que en Québec organizaron otras tantas actividades, destacándose la II Cumbre de los Pueblos. En los dos casos la movilización ciudadana fue enorme, con cientos de personas en las reuniones y decenas de miles en las calles.

Esta afluencia reflotó el fantasma de Seattle (con las protestas callejeras durante la reunión de la Organización Mundial del Comercio), por lo que Québec recibió a los presidentes con parte de la vieja ciudad rodeada de vallas de alambre y una enorme fuerza policial y militar. Ello no evitó que se desarrollaran varias marchas, en su mayor parte pacíficas. En la más relevante, con asistencia por sobre las 30.000 personas y convocada en el marco de la Cumbre de los Pueblos, prevaleció el ánimo festivo, con tambores y globos de colores. Sin embargo, otros grupos menores combatieron con la policía antimotines en diversos lugares, especialmente frente a las cercas de alambrado, calificado como el «Muro de la vergüenza». Otro tanto había sucedido semanas antes en Buenos Aires, donde se celebraron tres grandes actos y marchas ciudadanas de carácter pacífico. Pero allí también existieron grupos que terminaron en enfrentamientos directos con la policía. En las dos ciudades se repitieron las escenas de corridas, gases lacrimógenos y arrestos. Y en los dos casos estos hechos ocuparon los titulares de periódicos y los reportes televisivos, dejando en segundo lado a los propios ministros y presidentes.

Estas organizaciones representan un amplio abanico de actores, tanto de los llamados nuevos y viejos movimientos sociales. También existe una diversidad de posiciones, que van de la reforma al rechazo del ALCA. Las centrales sindicales vienen jugando un papel importante en esas reacciones ciudadanas, tanto por su cobertura numérica como por su indudable representatividad. El heterogéneo conjunto de las llamadas ONGs es el que en buena medida nutre de contenido y alternativas conceptuales a las demandas. Unos y otros han logrado en la Alianza Social Continental una amalgama novedosa en el continente.

El debate sobre temas ambientales y laborales

Una de las más importantes polémicas sobre el ALCA se centra en la inclusión de condiciones laborales y ambientales. No es un tema menor, ya que en su esencia remite a la capacidad o no de regular socialmente el mercado. La presión ciudadana tanto en Canadá como en EEUU ha hecho que algunos sectores políticos tengan en cuenta esos reclamos. Especialmente en Washington se tiene presente que la central sindical AFL-CIO los reclama, y no se ha olvidado que el debate sobre la aprobación del Tlcan giró en buena medida sobre los impactos laborales y ambientales.

Seguramente teniendo presente esos hechos, el presidente Bush dijo que el libre comercio debe estar acompañado por un fuerte compromiso para mejorar las condiciones laborales y proteger el medio ambiente en el continente, dos temas que los países latinoamericanos no quieren ligar al ALCA porque lo ven como un pretexto para el proteccionismo. Bush también criticó el proteccionismo autodestructor, advirtiendo que los requisitos ambientales y laborales no pueden servir de pretexto proteccionista. Una de las respuestas más claras provino del presidente Lagos, quien advirtió que Chile no aceptará reducir su capacidad exportadora bajo el pretexto de normas ambientales.

Sostuvo que «nosotros queremos desarrollarnos con respeto a las normas ambientales. Pero ¡ojo!, las normas, ¿quién las va a fijar? Ese es el problema», agregando: «... debemos ponernos de acuerdo en las normas ambientales, pero no voy a aceptar que con el pretexto de esas normas me digan que mi producción de cobre no entra en determinado mercado porque se produce sin las normas ambientales adecuadas». Cualquiera de las dos posturas encierra enormes ironías. Pocos creen que Bush asuma cualquier compromiso ambiental serio, tras el reciente abandono estadounidense de las negociaciones del Protocolo de Kyoto y su claro apoyo a la industria petrolera. Otros no dejan de estar desilusionados con Lagos, quien parece olvidar que en su campaña electoral adhirió a buena parte de las propuestas ambientales chilenas.

Desde la sociedad civil las posturas son claras. En el caso laboral, las declaraciones de las centrales sindicales reclaman puntos como resguardar el empleo y su calidad, apelan a los compromisos dentro de la OIT, y asegurar la atención de las asimetrías. Por su parte, las organizaciones ambientalistas alertan sobre las probables consecuencias negativas de una liberalización comercial. En ambos casos los antecedentes de México dentro del Tlcan apoyan estas advertencias; repetidas veces se cita el ejemplo de las maquilas, donde se reproducen deficientes condiciones ambientales y laborales. En el caso del comercio agrícola, la invasión desde EEUU de productos subsidiados, contraviniendo las propias regulaciones y requisitos del Tlcan, impactaron negativamente en vastos sectores campesinos.

Todas las sospechas ciudadanas sobre el ALCA aparecieron plenamente justificadas al filtrarse el borrador del texto sobre inversiones, que vienen negociando los gobiernos. Si bien el documento se encuentra repleto de corchetes y redacciones alternativas, queda en claro la perspectiva de la negociación: asegurar el libre flujo de capitales y la protección de las empresas, aun a costa de la soberanía nacional. El borrador apunta a permitir que las compañías puedan demandar a los gobiernos toda vez que alguna medida amenace sus ganancias, de manera que estén en condiciones de calificarlas como expropiaciones indebidas. Asimismo restringirá seriamente las regulaciones sobre ingreso de capitales y retiro de ganancias. Estos hechos, que a muchos podría llevar a la sorpresa, ya han tenido lugar en el seno del Tlcan, donde por ejemplo la empresa californiana Metalclad Corp, consideró que los impedimentos a la operación de una planta de tratamiento de residuos tóxicos en San Luis Potosí, debido a sus impactos ambientales, perjudicaba futuras ganancias comerciales calculadas en 90 millones de dólares. Bajo este pretexto demandó al gobierno mexicano, donde el arbitraje internacional concluyó que México debía pagar 16,7 millones de dólares.

Tensiones y alternativas

La oposición al ALCA se desenvuelve en una coyuntura tensionada. Por un lado la mayor parte de los gobiernos alientan el acuerdo, de donde cualquier cuestionamiento es mirado con recelo. Las posturas de cierta autonomía, como

la de Brasil, mueven a la simpatía, aunque tras un examen más atento queda en claro que el proyecto de integración del gobierno de Cardoso no implica un programa alternativo para la sociedad.

A su vez, las organizaciones ciudadanas reclaman mejores medidas de regulación sobre el capital, así como asegurar la calidad laboral y la protección ambiental. Quedan de este modo enfrentadas a casi todos los gobiernos, en tanto las economías están basadas en la extracción y venta de recursos naturales (como minerales, petróleo y gas, productos forestales, pesqueros y agropecuarios). No son pocos los sitios donde tiene lugar un verdadero «dúmping ecológico» al no incorporarse los costos ambientales en las exportaciones. El peso económico de esos sectores es enorme; es bueno recordar que Chile, uno de los más visibles opositores a las medidas ambientales en el ALCA, regularmente basa sus exportaciones en más de 70% de recursos naturales con poco o ningún procesamiento.

Los gobiernos han caído en la fácil posición de atacar cualquier condición, sea ambiental o laboral, olvidando que esos mismos requerimientos podrían ser usados como exigencias ante EEUU y Canadá. No es un tema menor que buena parte de la producción agropecuaria de estos países se realiza también con un enorme impacto ambiental, con instrumentos de elevada artificialización. Nada impide que los gobiernos del Sur utilicen los argumentos ecológicos para desmontar esa economía agropecuaria artificializada, a la vez que aprovechen sus propias ventajas comparativas en productos agroalimentarios orgánicos o naturales.

Existe un amplio consenso en la necesidad de asegurar el acceso a la información del contenido de la negociación, y en establecer mecanismos de participación más efectivos, que por ahora han sido rechazados por los gobiernos. En ese sentido, la propuesta de plebiscitar en cada país el acuerdo del ALCA está cobrando una fuerza creciente y merece una mayor atención.

Finalmente, más allá de las críticas parece necesario avanzar en propuestas alternativas, ya que la protesta por sí sola no será suficiente. En los últimos años ha habido señales prometedoras. Recordemos que años atrás existía cierto consenso entre las organizaciones sociales en oponerse a cualquier proceso de integración, en buena medida influidas por la experiencia traumática del ingreso de México al Tlcan. Esa postura ha ido cambiando poco a poco hacia la actual idea de reivindicar los procesos de integración, pero reclamando una integración diferente. El punto esencial al que se enfrentan las organizaciones ciudadanas es lograr su propia plataforma para la integración. En ese sentido hay ejemplos: en Buenos Aires se realizó un taller sobre el sector agropecuario frente al ALCA, donde se lanzó una Plataforma Rural Latinoamericana[1], que apunta precisamente a las condiciones esenciales para

1. Documentos y declaraciones sobre las posiciones de la sociedad civil en el ALCA están disponibles en la web del Claes sobre integración: <www.ambiental.net/integracion>

una integración alternativa, partiendo de la necesidad de recuperar la autonomía para decidir las estrategias de desarrollo y articularlas en un contexto regional, lo que a su vez lleva a la necesidad de establecer políticas comunes.

En ese camino debe quedar en claro que los acuerdos de libre comercio no necesariamente son escalones iniciales en un proceso de integración más amplio, concebido a la imagen de la Unión Europea. La marcha del Tlcan muestra que un acuerdo de liberalización comercial puede impedir un proceso de integración. En efecto, el énfasis de los vínculos en el terreno comercial y económico condiciona, y en muchos casos impide, la integración en planos políticos, culturales y sociales (baste como ejemplo que las fronteras del norte siguen cerradas para los mexicanos). Allí se han insinuado algunas de las ventajas del Mercosur, ya que si bien posee un enorme sesgo comercial, igualmente existe un espacio para la integración política. La toma de decisiones sigue teniendo un componente político, y no en vano un país pequeño como Uruguay, comparable en su peso económico con un barrio de Buenos Aires o San Pablo, logra elevar su voz de tal manera que ha sido llamado el «enano gruñón» en Brasil. Tal espacio de discusión política sería imposible en el ALCA. Este tipo de reformas apuntan al corazón del ALCA, y si fructifican se podría avanzar en una integración completamente diferente, aunque necesaria. Si bien la tarea es muy compleja, se han ido ganando trabajosamente los espacios para las alternativas. El desafío está en mantenerlos y profundizarlos.

Montevideo, mayo de 2001

EL TRIMESTRE ECONOMICO

Enero-Marzo 2001 México Nº 269

ARTICULOS: **Juan Rosellón**, Reglas de origen y análisis del bienestar. **Andrés Zamudio Carrillo**, La escolaridad y la distribución condicional del ingreso. Una aplicación de regresión cuantil. **David Mayer Foulkes y Gabriela Cordourier Real**, La brecha salarial y la teoría de igualdad de oportunidades. Un estudio de género para el caso mexicano. **Ricardo Fuentes y F. Alejandro Villagómez**, El ahorro en los hogares de bajos ingresos en México. Un análisis por cohortes. NOTAS Y COMENTARIOS: **Gabriela Fernández A.**, Análisis empírico de la sostenibilidad externa: el caso de Ecuador.

Fondo de Cultura Económica, *Carretera Picacho Ajusco 227, Col. Bosques del Pedregal, 14200 México, D.F. Suscripciones: teléfono: 227.46.70, Sra. Irma Barrón. E-mail: trimestre@fce.com.mx. Internet: http://www.fce.com.mx*