

2002: ¿UN AÑO CRUCIAL PARA EL ALCA?

Robert P. Weber y Gary Prevost*

El 8 de agosto del 2002 el presidente George W. Bush firmó a bombo y platillo la ley PL 107-210, la cual restauró la autoridad presidencial para negociar los acuerdos comerciales que el Congreso puede aprobar o rechazar pero no modificar. "América está comprometida a construir un mundo que comercie en libertad y crezca en prosperidad", enfatizó el presidente. "Hoy tenemos las herramientas para buscar esa visión". Más en concreto, Bush expresó que esa ley ayudaría a alcanzar acuerdos comerciales que "abrirían mercados, desarrollaría oportunidades y crearía empleos para trabajadores y campesinos americanos".¹ Con su firma, el presidente terminó casi diez años de lucha para adoptar un estatuto diseñado para acelerar la aprobación del Congreso de nuevos acuerdos comerciales internacionales. En todo el mundo, aquellos participantes en el proceso llegaron a conocer ese procedimiento como *fast track*, una curiosa frase que sucintamente expresaba al mismo tiempo los mejores deseos de sus partidarios más leales y las peores pesadillas de sus más fervientes enemigos. Voceros de la administración Bush, sin embargo, prefirieron describir esta iniciativa como "Autoridad para la Promoción del Comercio" (TPA por sus siglas en inglés), un cambio en la nomenclatura aparentemente diseñado para crear un apoyo popular y facilitar la tarea de persuadir una Cámara de Representantes con dudas en cuanto a los méritos de nuevos acuerdos comerciales. En tiempos recientes, la Cámara de Representantes ha servido como el mayor control político para los nuevos acuerdos comerciales.

El triunfo de Bush en el *fast track* ha creado una nueva dinámica para lograr el objetivo de un tratado completo para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) como fecha objetivo en el 2005. Sin el *fast track*, las posibilidades para obtener un tratado exitoso han sido casi nulas, porque, a través de todo el proceso del ALCA desde 1994, el ímpetu primario para un tratado siempre ha venido de Estados Unidos. Durante los años de la administración Clinton, la posibilidad de un tratado se mantuvo viva a través de la creación de la estructura para las negociaciones; nueve grupos trabajando, cubriendo todos los aspectos de un posible acuerdo. No obstante, con el hecho de que los representantes comerciales de Estados Unidos actuaban en la ausencia de un *fast track* con autoridad presidencial, había poca presión real sobre los negociadores latinoamericanos para alcanzar un acuerdo. Ellos eran capaces de decir que no harían compromisos sobre la redacción del tratado propuesto si ésta se modificaba por el Congreso estadounidense.

* Profesores-investigadores de la St. John University, Minnesota, Estados Unidos.

¹ Alison Mitchell: "Bush saluda el voto de la Cámara respaldando la ley de comercio", en *New York Times*, 28 de julio del 2002, p. 1.

El primer momento decisivo en la batalla por el *fast track* en el Congreso de Estados Unidos, ocurrió cuando la elección de George Bush en 2000 a la presidencia y el mantenimiento simultáneo de la mayoría republicana en ambas cámaras del Congreso. Desde las primeras semanas de su presidencia, George Bush señaló que la renovación del *fast track* constituía una de las más altas prioridades de su administración y entonces en abril de 2001 con miles de manifestantes en contra del ALCA rodeando el sitio de la Conferencia de ese tratado en la ciudad de Québec, Bush ganó un compromiso renovado para completar el tratado del ALCA en 2005 por los presidentes latinoamericanos reunidos en la Tercera Cumbre de las Américas. A pesar del compromiso de Bush para completar el tratado, las posibilidades inmediatas para aprobar la legislación del *fast track* no resultaban buenas. La aprobación de la medida en el Senado era casi segura, pero una coalición de demócratas y republicanos proteccionistas estuvo a punto de negar sus deseos a Bush. De cualquier manera, tras los ataques del 11 de septiembre, Bush convocó todo su capital político para ganar la aprobación del *fast track*, declarando que su legislación era parte integral de la guerra contra el terrorismo. A principios de diciembre de 2001, la Cámara de Representantes aprobó la legislación del *fast track* por el margen de un voto, 215 a 214.

MANTENIENDO LA VICTORIA INTACTA

Aunque los partidarios de la Autoridad para la Promoción del Comercio prevalecieron por un voto en diciembre de 2001, el flaco margen de la victoria constituyó motivo de preocupación. Poco después esto se sometió a votación, dos republicanos de California estaban considerando seriamente sus votos para la próxima vez que este tema fuese tratado. Dana Rohrbacher, una de las que cambiaría de bando, predijo que era probable que al menos cinco republicanos conservadores adicionales cambiaran sus posiciones. Además, el republicano por Missouri Roy Blount, un partidario leal confiable, estaba a la espera de una intervención quirúrgica durante el verano, una operación que le haría imposible dar un voto seguro para el *fast track*. Finalmente, si se consideran los cinco miembros que no votarían en este tema, sería posible que por lo menos tres (y tal vez cuatro) de los ausentes, estarían opuestos a la Autoridad para la Promoción del Comercio. A la luz de estas posibilidades se necesitaba poca imaginación para prever un escenario en el cual una victoria con un voto duramente peleado podría haberse convertido en una derrota por diez votos.

El hecho de que esa derrota no se materializara, se debe principalmente a las habilidades políticas y esfuerzos continuos del presidente George W. Bush y sus consejeros; en especial, el representante de Comercio Robert Zoellnick y el secretario de Comercio Donald Evans. Es más, de todos los asuntos que ha enfrentado el presidente en los dos primeros años de su administración, los esfuerzos del presidente por el *fast track*, ofrecen las más evidentes pruebas de que Bush tiene la suficiente perspicacia política como para encabezar la nación en tiempos problemáticos. En particular, el presidente Bush y sus consejeros mostraron un inusual grado de flexibilidad ideológica al construir una coalición

ganadora en la Cámara de Representantes. En el año precedente al voto de agosto, Bush, el entusiasta defensor del libre comercio, tomó los siguientes pasos proteccionistas: aumentó los aranceles del acero importado, aumentó los impuestos en la madera canadiense y firmó un proyecto de ley agrícola que incrementaba de manera sustancial los subsidios a los granjeros. Estas acciones, aunque fuertemente condenadas por editores de periódicos e ideólogos, tuvieron el efecto aparente de apuntalar el apoyo al *fast track* en los distritos electorales donde la acción judicial, al tomar cualquier medida, podía haber creado una enorme presión política para proteger industrias locales. Curt Weldon, por ejemplo, fue el único republicano de Pennsylvania en contrariar las directivas del partido para oponerse a la Autoridad para la Promoción del Comercio. Si el presidente no hubiera actuado para incrementar los aranceles del acero importado, es muy probable que hubiese enfrentado deserciones significativas en las filas de los aliados republicanos. Deserciones tan grandes, que él no habría podido tener quizás una mayoría legislativa para apoyar su iniciativa.

Algunos críticos se quejaron de que su abandono de los principios de libre mercado erosionaría la posición negociadora de Estados Unidos en las sesiones futuras del ALCA y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los aranceles del acero, por ejemplo, pueden provocar que otras naciones insistan en reescribir las salvaguardas de garantía que el presidente utilizó para justificar los aranceles contra la inundación de importaciones extranjeras.²

Otros partidarios del libre comercio ofrecieron una mirada más optimista de esas concesiones prácticas. C. Fred Bergsten, director del Instituto de Economía Internacional, reconoció la necesidad del presidente "de dar uno o dos pasos atrás para ir hacia delante en el libre comercio".³ Como otros libres comerciantes, Bergsten defendió los pasos de la administración, "porque es muy importante obtener esa autoridad para llevar a los Estados Unidos de vuelta a las negociaciones en el comercio internacional". Si hubieran estado predispuestos de esa manera, esos partidarios podrían haber jugado al "teatro de libre mercado" y haber ganado los elogios de los apreciados electores, criticando a Bush por fallar en apoyar los principios de libre mercado. Mas, en su mayoría, los críticos potenciales permanecieron callados y su silencio resultó crucial para ganar una victoria con un margen de tres votos.

Estados Unidos está claramente colocado para presionar por una conclusión favorable del tratado del ALCA, tan pronto como sea posible, pero ello no constituye el único factor en determinar el éxito final del ALCA. El entusiasmo por el acuerdo en América Latina ha menguado claramente; en especial, por parte de Brasil. El cuestionamiento del ALCA no representa una retirada total al proteccionismo o la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) de los años 1950 y

² Paul Krugman: "Libre Mercado, a no ser que nos dañe", en *Minneapolis Star Tribune*, 28 de mayo del 2002, p. A-11.

³ Paul Blustein: "Las negociaciones de la OMC pueden ser la clave para el legado de Bush para el libre comercio", en *Washington Post*, 28 de julio del 2002, p. A6.

1960. Más bien es un llamado a la prudencia en el ritmo de cambio y por más soluciones regionales a corto plazo en vez de aquéllas al nivel del hemisferio.

El escepticismo latinoamericano también se reforzó por una serie de desarrollos políticos en la región durante el último año. A los problemas potenciales del ALCA se añadieron los resultados de las elecciones en Brasil y Ecuador, combinados con la estancia en el poder del presidente populista venezolano Hugo Chávez. Más significativa fue la aplastante elección del líder de larga data del Partido de los Trabajadores Luis Inacio (Lula) da Silva a la presidencia de Brasil en octubre. Durante la campaña, Lula desafió el ALCA llamándolo una propuesta de “anexión” de América Latina por Estados Unidos y representándolo como parte de las políticas neoliberales que su candidatura rechazaba. Al frente anti-ALCA se une la elección del antiguo general de ejército Lucio Gutiérrez a la presidencia de Ecuador, sobre una plataforma antineoliberalista. Estas elecciones, combinadas con la resistencia exitosa de Hugo Chávez a los esfuerzos por removerlo del poder y el casi colapso del sistema económico y político de Argentina a principios del 2002, han empañado claramente las promesas neoliberales del Consenso de Washington. Además de la oposición al gobierno, el año pasado también vio el crecimiento continuado de la oposición de la sociedad civil al ALCA. En Brasil, un referéndum recogió hasta diez millones de firmas opuestas al ALCA e importantes manifestaciones se produjeron en Quito, justo afuera de la reunión ministerial de comercio del ALCA a principios de noviembre. El éxito de las manifestaciones de Quito mostró que la oposición masiva al ALCA no venía sólo de los sindicatos norteamericanos y los activistas medioambientales que se movilizaron en Seattle y la ciudad de Québec. La relevante oposición en Quito por parte de grupos indígenas, organizaciones campesinas y sindicatos, recalcaron la creciente profundidad del movimiento anti-ALCA. A fines del 2002, las fuerzas proneoliberales en América Latina estaban claramente a la defensiva.

El tratado del ALCA todavía puede completarse con éxito, pero los obstáculos a su triunfo se tornaron claros cuando el presidente Lula realizó una gira por varias capitales latinoamericanas en diciembre. Por un lado, Lula moderó su oposición por principios al pacto aceptando la responsabilidad de la presidencia conjunta con Estados Unidos, del proceso de negociación del ALCA durante los dos años siguientes. Sin embargo, el líder del Partido de los Trabajadores lanzó numerosos desafíos de peso hacia Estados Unidos que definitivamente desembocarán en difíciles negociaciones entre Brasil y Estados Unidos en los próximos dos años. Desde el punto de vista de Lula, la única manera en que Estados Unidos puede demostrar que el ALCA no constituye un plan de dominación unilateral estadounidense, es que ellos ofrezcan un acceso mejorado de manera significativa a su propio mercado, a cambio de aranceles bajos para América Latina de los productos manufacturados estadounidenses. Específicamente, Brasil quiere garantizarse una mayor capacidad para vender una gran variedad de sus productos en Estados Unidos, desde jugo de naranja hasta aviones. Brasil también ha desafiado el alcance de los subsidios

agrícolas y otras medidas proteccionistas estadounidenses; en especial, sobre el acero, aprobadas por Bush para ganar el voto del *fast track*.

El otro tema de la gira latinoamericana de Lula fue que los latinoamericanos necesitan reforzar sus propios pactos regionales de comercio como el MERCOSUR y el Pacto Andino, con el objetivo de crear un Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCAS) antes de entrar en la plena creación del ALCA. En cualquier caso, argumentó que mientras las negociaciones comerciales continuaban, cualquier concesión de Estados Unidos a cualquier país de América Latina debía extenderse a todos.

La posición brasileña antes mencionada resaltó que a fines del 2002 Estados Unidos estaba presionando fuertemente por el ALCA y lo hacía en parte a través de una estrategia de divide y vencerás. Una clave para esta estrategia fue Chile, y en diciembre del 2002, Estados Unidos obtuvo una gran victoria con el anuncio de que después de años de negociación se había alcanzado la firma de un tratado comercial entre los dos países. Aunque todavía tiene que ratificarse por la legislatura de ambos países, resulta una gran victoria para la administración Bush y crea un impulso para el ALCA. Finalizando el 2002, los negociadores comerciales de Estados Unidos también estaban trabajando duramente para buscar crear un Área de Libre Comercio de América Central (ALCAC). Las negociaciones están lejos de terminar, pero representan con claridad la construcción del ALCA, pieza por pieza, reclutando primero a los países más vulnerables o dispuestos, con el objetivo de aplicar presión sobre los más recalcitrantes para que se unan a un eventual pacto.

El año 2003 será un año crucial para el ALCA, si el objetivo es lograr su implementación para el año 2005. Ya están colocadas las estructuras formales para la terminación del proceso. Nueve grupos de trabajo han estado negociando durante varios años y un borrador de tratado de varios cientos de páginas se ha situado en el sitio Web oficial del ALCA. Como se expresó anteriormente, la administración Bush tiene ahora la autoridad del Congreso para negociar desde una posición de fuerza. Si todo sigue según el plan, los ministros de comercio se reunirán en Miami en noviembre próximo para dar los toques finales al borrador de tratado. Sin embargo, ése es un punto de vista muy optimista, si se toma en cuenta la miríada de dificultades que deben resolverse en el ínterin.