

---

# La política de la integración hemisférica

FREDERICK W. MAYER\*

## Resumen

Tal como está estructurado, el proceso de negociación del ALCA no se ajusta de manera adecuada al proceso mayor dentro del cual se lleva a cabo. Antes el comercio se refería exclusivamente a asuntos de reglas de comercio e inversión y los participantes en el juego de la política comercial se limitaban a una pequeña comunidad de expertos en comercio y empresarios. Ahora el contexto político para el comercio se caracteriza por una vinculación de temas nuevos con la agenda comercial, incluyendo en especial asuntos de regulación social relativos al trabajo y al medio ambiente, por la integración de actores nuevos en la elaboración de políticas comerciales, y por el uso de un modelo nuevo de compromiso político, que consiste menos en una política de intereses que en una política de identidad. Será preciso superar la disociación entre la política y el proceso del ALCA si se quiere que la negociación tenga éxito.

## Abstract

The FTAA negotiation process as currently structured does not adequately align with the larger political process within which it is being conducted. Once trade was exclusively concerned with issues of trade and investment rules, and players in the trade politics game were limited to a small community of trade experts and business interests. Now the political context for trade is characterized by the linkage of new issues to the trade agenda, including most notably social regulatory issues regarding labor and environment; by the engagement of new actors in trade policy making, particularly activist groups in an increasingly transnational civil society, and by the utilization of a new mode of political engagement, which is less a politics of interests than a politics of identity. The disjuncture between the politics and the FTAA process will need to be addressed if the negotiation is to succeed

*Palabras clave:* procesos de negociación, economía política internacional, globalización, antiglobalización.

*Key words:* international trade, FTAA, negotiation processes, international political economy, globalization, anti-globalization.

---

\* Instituto Sanford de Política Pública, Universidad Duke

**E**n la integración hemisférica están en juego diversos factores, entre ellos, fuerzas económicas, flujos de información y patrones de migración. Sin embargo, en gran medida, el grado y la forma de integración están en función de las reglas de comercio e inversión que rigen el comercio internacional. Estas reglas no sólo reflejan una lógica económica, sino también, y de manera importante, son resultado de la *política* de integración hemisférica en los terrenos nacional, internacional y transnacional.

En América, el patrón de integración económica refleja el desarrollo de la arquitectura de los acuerdos comerciales del hemisferio: el TLCAN en el Norte, el Mercosur en el Sur, el Pacto Andino y Caricom (mercado común del Caribe) en el centro y un número cada vez mayor de acuerdos bilaterales. Ahora aparecen en el horizonte dos tratados importantes que tendrán implicaciones importantes en el futuro. Las negociaciones para crear un Área de Libre Comercio en Centroamérica (CAFTA) entre Estados Unidos y los países de América Central y un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) entre 34 naciones del hemisferio están programadas para concluir en 2004 y 2005 respectivamente. De éstas, el ALCA es el más ambicioso, más importante y menos probable de tener una conclusión exitosa.

Enfoco este breve artículo en el proceso del ALCA, los puntos fundamentales que están en juego, la naturaleza de la competencia política sobre estos puntos y los obstáculos que presenta el ambiente político. Soy de la opinión de que el proceso de negociación, tal y como está estructurado en la actualidad, no se adecua al proceso político más amplio dentro del cual se lleva a cabo. De manera más específica, la negociación es una suerte de regresión a una época en que la política comercial sólo trataba temas relacionados con las reglas comerciales y de inversión y quienes participaban en el juego se limitaban a una pequeña comunidad de expertos en comercio y negociantes privados.

No obstante, existe ahora una nueva política comercial esencialmente distinta del patrón que había regido durante la última parte del siglo XX. La nueva política se caracteriza por la inclusión de temas nuevos en la agenda comercial, incluyendo especialmente temas relacionados con la reglamentación social del trabajo y del medio ambiente, lo que se hizo a través de la participación de nuevos actores en el diseño de la política comercial, especialmente de grupos activistas en una sociedad civil cada vez más transnacional, y del uso de una nueva forma de compromiso político, que es menos una política de intereses que una de identidad. Existe una fractura que no se puede corregir de manera efectiva entre la política nueva y la negociación tradicional del ALCA. Si el proceso no se modifica de una manera significativa, es probable que fracase.

## Tres decisiones

Las negociaciones para crear un ALCA en el hemisferio occidental están bastante avanzadas. Sobre el escritorio ya hay una propuesta de texto y, aunque está plagada de paréntesis, muestra de manera bastante clara la forma que tendrá el acuerdo final. Los negociadores siguen buscando terminar su trabajo para el 2005. Sin embargo, el progreso aparentemente inexorable de la negociación no permite ver que todavía deben tomar decisiones importantes.

La primera decisión es la fundamental: ¿Habrán un acuerdo de libre comercio hemisférico y amplio o más bien un mosaico de acuerdos bilaterales y subregionales? En un nivel puede parecer que la decisión de participar en un acuerdo hemisférico ya está tomada. Es verdad que todos los países del hemisferio, excepto Cuba, han expresado su compromiso con un acuerdo hemisférico y han participado en las negociaciones del ALCA. Sin embargo, la profundidad de ese compromiso, así como la disposición de terminar haciendo las concesiones necesarias para llegar a un acuerdo, aún no han sido comprobadas.

Por un lado, prácticamente todos los países del hemisferio actualmente forman parte de uno o más acuerdos subregionales, incluyendo, como ya se señaló, el TLCAN, el Mercosur, el Pacto Andino y Caricom, así como docenas de acuerdos bilaterales. Las implicaciones de las enmiendas correspondientes son variadas. Por una parte, los acuerdos subregionales dan cierto impulso a un proyecto hemisférico más ambicioso al forzar a los países a aceptar el comercio, inversiones, propiedad intelectual y otras disciplinas comerciales que vuelven menos exigentes los acuerdos subsecuentes. Por otro lado, estos acuerdos reducen los incentivos económicos (y, quizá, la voluntad política) para participar en acuerdos futuros: en la medida en la que los miembros comerciales mayores ya gozan de un libre comercio entre ellos, tienen menos que ganar de un acuerdo hemisférico más amplio. México aquí es el mejor ejemplo. Como ya tiene acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y Canadá en el TLCAN, sus dos miembros comerciales más importantes, el beneficio que obtendría con la expansión al hemisferio sería menor (y, realmente, podría perder si otros países obtienen el mismo acceso al mercado estadounidense).<sup>1</sup> Aún está por verse si al final estos acuerdos subregionales serán escalones o, más bien, piedras en el camino hacia un ALCA más amplio.

Además, en muchos de los países clave de la región existen dudas considerables acerca del proyecto. En Estados Unidos, el ALCA sigue siendo una prioridad de la ad-

<sup>1</sup> Mac Destler, comentarios sobre la economía política del ALCA en Estados Unidos en "Bridging the Divide: Toward Consensus of Free Trade in the Americas" ["La construcción de un puente: Hacia un consenso sobre el libre comercio en América"], ensayos de la "Inter-American Dialogue Conference", noviembre 2002 <[http://www.iadialog.org/publications/program\\_reports/default.asp#ftaa](http://www.iadialog.org/publications/program_reports/default.asp#ftaa)>.

ministración de Bush; sin embargo, desde el 11 de septiembre la atención se ha centrado en la seguridad más que en el comercio. Otro factor que ha reducido claramente el entusiasmo del gobierno estadounidense ha sido la oposición por parte de diversos gobiernos de la región a las acciones de Estados Unidos en Iraq. Sin embargo, quizá tenga todavía más importancia el hecho de que en Washington no hay un consenso político con respecto al ALCA. Bush logró obtener una Autorización de Promoción Comercial (TPA, [*Trade Promotion Authority*]) del Congreso en 2002, pero con un margen apenas perceptible (y afirmando que sería muy difícil cumplirla). En Brasil, el gobierno de Lula da Silva ahora parece estar más dispuesto a firmar un acuerdo de lo que muchos esperaban; sin embargo no está claro si este nuevo entusiasmo depende de cambios importantes de la propuesta que ahora están estudiando.<sup>2</sup> Argentina sigue preocupada por sus problemas internos. Venezuela no ha demostrado mucho entusiasmo. México, como ya se dijo, tiene poco que ganar. En pocas palabras, la situación actual puede deberse más a la inercia que a un verdadero impulso.

La segunda decisión o, más precisamente, el segundo grupo de decisiones, está relacionada con qué tan amplio será el ALCA con respecto a la apertura de mercados. Se puede estar de acuerdo, en principio, con el libre comercio y las inversiones, aunque en la práctica las negociaciones comerciales a menudo dependen del grado permitido de desviación del libre comercio. El ALCA es igual. Por ejemplo, mientras que Estados Unidos por un lado está comprometido con el libre comercio, por otro insiste en algo bastante inferior con respecto a algunos productos agrícolas, entre ellos los cítricos y el azúcar. Dado que éstos son los productos que gran parte de América Latina quisiera exportar a Estados Unidos, la situación es problemática. Además, los subsidios contemplados en la ley agrícola de Estados Unidos (U.S. Farm Bill) complican las negociaciones agrícolas. De manera similar, Estados Unidos no está dispuesto a modificar sus reglas *antidumping* o a permitir que éstas se sometan a una mayor disciplina internacional de solución de controversias, lo que es una prioridad para Brasil y para otros países de la región. Y mientras que Estados Unidos ha programado una propuesta que abriría sus mercados a los textiles y la industria del vestido, movimiento deseado por los países latinoamericanos, la propuesta ha provocado disgusto entre los intereses poderosos de Estados Unidos que aún podrían bloquear el acuerdo en el Congreso. Hay otros países que también han tenido dificultades políticas para abrir sus mercados. Brasil cuenta con una larga historia de políticas proteccionistas y tendrá problemas para alejarse de ellas debido al

<sup>2</sup> Pedro da Motta Viegas, "Trade Politics in Brazil: Traditional Paths", en "The Trade Policy Making Game Level One of Two Level Game: Case Studies in the Western Hemisphere", InterAmerican Development Bank, artículo especial núm. 13, <[http://www.iadialog.org/publicacions/progam\\_reports/trade\\_policy1.pdf](http://www.iadialog.org/publicacions/progam_reports/trade_policy1.pdf)>.

poder de sus productores industriales. En todos estos asuntos, las presiones políticas internas limitan lo que los países pueden conceder en las pláticas internacionales.

La tercera decisión a que se enfrentan las partes con respecto a la negociación es, sin embargo, quizá la más importante en cuanto a las principales posibilidades de éxito del ALCA. Se refiere a la posible inclusión del trabajo, el ambiente y de otros asuntos sociales relacionados en el proceso de negociaciones, y cómo hacerlo. Hasta la fecha, las negociaciones han excluido estos temas y se han enfocado por completo en los aspectos tradicionales de las negociaciones comerciales: el acceso al mercado, las inversiones, los servicios, etcétera. Los aspectos sociales han sido relegados a un comité consultor de la sociedad civil.

Como lo discutiré más adelante, existen fuertes presiones políticas en ambos lados de este asunto. Por una parte, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos se han mostrado muy resistentes a la inclusión de “aspectos tangenciales” en las negociaciones del ALCA, motivados en parte por la percepción de México de que fue objeto de maltrato en el proceso de negociaciones secundarias del TLCAN. Por otra, un círculo cada vez mayor de actores de la sociedad civil, en particular de Estados Unidos, sin embargo ahora también en todo el hemisferio, insiste en su inclusión. El manejo de estas presiones determinará no sólo el asunto de los aspectos tangenciales, sino con toda seguridad también el futuro del propio ALCA.

## La nueva política comercial

Tradicionalmente, las negociaciones de comercio internacional implicaban una agenda y un grupo de participantes limitados. Estaban interesados en los temas básicos del acceso al mercado —aranceles y cuotas— eran conducidas por los secretarios de comercio y sólo asistían las partes interesadas directamente en la negociación. Según lo concebían los diseñadores de las políticas comerciales, el problema era cómo retirar a las industrias protegidas las comodidades que ofrecían los aranceles, cuotas, subsidios, etcétera. Como estas industrias protegidas a menudo eran políticamente poderosas en los terrenos nacionales, los gobiernos luchaban por cumplir sus compromisos con el libre comercio. Desde la perspectiva de los diseñadores de políticas comerciales, los acuerdos de libre comercio eran un recurso útil para limitar los impulsos proteccionistas de políticas nacionales. Al abordar varios asuntos al mismo tiempo, los gobiernos podrían acabar con las protecciones que nunca pudieron resolver de una en una.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Para conocer una discusión de esta dinámica, véase H. M. Dester, *American Trade Politics*, 3ª ed, Washington, Institute for International Economics, 1995

Esta antigua política comercial sigue siendo una parte importante del panorama. Como ya se dijo con anterioridad, la agricultura, el acero, los textiles y la industria del vestido, así como otros intereses comerciales, siguen teniendo el poder suficiente para limitar el libre comercio, incluso en el contexto de un tratado. No obstante, las filas de proteccionistas tradicionales se han adelgazado considerablemente. El crecimiento de corporaciones multinacionales y de redes de producción transnacional ha transformado la economía política de comercio. Es cierto que en Estados Unidos y Canadá actualmente la gran mayoría de la comunidad comercial apoya el libre comercio, incluso en su propio sector. En México, Chile e incluso Brasil, se ha dado una transformación en la economía política comercial. Las multinacionales se han convertido, según palabras de Milner, en fuerzas para “resistir al proteccionismo”.<sup>4</sup> Si las antiguas políticas comerciales funcionaran como un sustento de fuerzas dinámicas, se podría llegar a acuerdos de libre comercio con menos obstáculos.

Sin embargo, durante los últimos quince años, ha surgido una nueva política comercial de manera paralela a la antigua. Los temas son más amplios, los participantes más numerosos y el juego político es más público. La nueva política no ha suplantado totalmente a la antigua, sin embargo cada vez se vuelve más importante y es ignorada por los diseñadores políticos, a su propio riesgo.

En gran medida, la expansión de los temas ha sido ocasionada por la política interna de Estados Unidos. Durante la controversia del TLCAN, los críticos del tratado forzaron nuevos vínculos entre el comercio y el ambiente, el trabajo y otros asuntos sociales. Ciertamente, algunas relaciones no eran totalmente nuevas —los asuntos laborales durante mucho tiempo han sido una parte menor de los acuerdos comerciales, no obstante, la relación con el ambiente, la salud y la seguridad, así como otros temas de regulación no tienen precedentes. Los acuerdos suplementarios del TLCAN sobre trabajo y ambiente, aunque tienen un alcance y un impacto reales limitados, sentaron un precedente para esta relación. De manera subsecuente, los acuerdos bilaterales negociados por Estados Unidos con Jordania y Chile han incorporado importantes disposiciones con respecto al trabajo y al ambiente en el propio texto de los acuerdos, y más adelante han fortalecido estas relaciones. La legislación de la TPA aceptada por el Congreso en 2002 establece de manera explícita objetivos de negociación tanto ambientales como laborales para los acuerdos comerciales que se negocien con base en sus disposiciones, lo cual ha tenido una enorme relevancia para las negociaciones del ALCA. Estos objetivos incluyen temas como la transparencia y la participación pública, la solución de controversias, las inversio-

<sup>4</sup> Helen V. Milner, *Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1988.

nes y la revisión ambiental de los acuerdos comerciales.<sup>5</sup> Aunque parte del lenguaje es vago y por lo tanto se presta a diversas interpretaciones, se tiene registrado que varios demócratas clave cuyos votos eran necesarios para aprobar la TPA informaron que entendían, a partir del texto, que el ALCA incluiría disposiciones laborales y ambientales.<sup>6</sup>

De manera simultánea a la ampliación de la agenda ocurrió un marcado crecimiento del círculo de participantes en las políticas de comercio, tanto fuera del gobierno, como dentro de él. Cuando en el verano de 1990 comenzaron a proponerse las negociaciones del TLCAN, la política comercial en Estados Unidos, Canadá y México sólo interesaba a un pequeño número de activistas fuera del círculo del cabildeo empresarial y los expertos comerciales que por lo general se encargaban de la política comercial. Para la primavera de 1991, cuando el Congreso estadounidense aprobó una autoridad *fast track* para negociar el TLCAN, varias docenas de grupos ambientales, laborales y de ciudadanos tenían a uno o más de sus miembros en la jugada. Para cuando el TLCAN fue autorizado, en 1993, cientos de organizaciones de la sociedad civil participaban en las controversias del TLCAN y la capacidad de los grupos de oposición para ejercer presión política había llegado al punto de que sólo un esfuerzo conjunto de la comunidad comercial y el gobierno de Clinton podrían lograr la aprobación del TLCAN.<sup>7</sup> Dentro del gobierno se dio un incremento similar en el número de participantes. En la medida en que aumentaron los asuntos sobre la mesa de negociaciones, hubo que incluir a otras instancias, además del Representante Comercial de los Estados Unidos [USTR (*United States Trade Representative*)], así como a otros comités del Congreso, además del de finanzas y el de recursos (*Finance Committee* y *House Ways and Means Committee* respectivamente).

Desde 1994, cuando el TLCAN entró en vigor, el número de grupos de la sociedad civil involucrados en el comercio y otros asuntos relacionados ha seguido creciendo y se ha vuelto cada vez más internacional. Como se vio claramente en las reuniones de la Organización Mundial de Comercio en Seattle en 1999, en las reuniones del Banco Internacional y del Fondo Monetario Internacional en 2000 en Washington y en las del ALCA de 2001 en Quebec, ahora existe una amplia red de organizaciones activistas que operan fuera de las fronteras nacionales. La influencia de la sociedad civil es

<sup>5</sup> Para un resumen convincente de este punto, véase John Audley (Asociado Principal y Director del Proyecto sobre comercio, equidad y desarrollo de la Fundación Carnegie para la paz internacional), "Testimonio sobre el ALCA" ante el Comité de Finanzas del Senado", 13 de mayo de 2003.

<sup>6</sup> Human Rights Watch, "Los derechos laborales y el comercio: Guía para Estados Unidos en las negociaciones del acuerdo comercial", *Human Rights Watch Briefing Paper*, <<http://www.hrw.org/press/2002/10/labor-rights-bck.htm>>.

<sup>7</sup> Describo esta evolución con mayor detalle en Frederick W. Mayer, *Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis*, Nueva York, Columbia University Press.

aún mayor en Estados Unidos, donde la capacidad de estos grupos está más desarrollada y el papel del Congreso en el diseño de la política comercial ofrece un punto de presión accesible para modificar la política; sin embargo, los gobiernos demócratas de todo el Hemisferio no son inmunes a su influencia. Igual que en Estados Unidos, en México, Chile, Brasil, Centroamérica y el resto de los países del hemisferio, no puede haber negociaciones comerciales sin tener cierto diálogo con la sociedad civil.

Por último, junto con la ampliación de la agenda y el crecimiento del círculo ha llegado un cambio en lo que he llamado en otros sitios el *modo* de la política.<sup>8</sup> Mientras que antes la política comercial podía verse en gran medida como un juego interno de intereses que confrontaba a quienes esperaban beneficiarse con protección contra los más fuertes, con un interés público en los mercados abiertos más difundido, la política comercial se ha vuelto cada vez más un asunto de política simbólica o de identidad en el que los temas de la soberanía nacional, valores ambientales y derechos laborales se discuten en foros más públicos.

De nuevo la política del TLCAN fue precursora de la transformación. Durante la lucha por el TLCAN en Estados Unidos, la oposición a este tratado se volvió no tanto un asunto de decisiones tomadas de acuerdo con intereses propios definidos de manera muy limitada, sino una respuesta a la construcción simbólica del mismo. En la retórica de la oposición, el TLCAN se convirtió en una conspiración de empresas multinacionales (y sus agentes dentro del gobierno) contra los trabajadores, el ambiente, incluso la propia democracia, y la oposición fue no tanto cuestión de un interés propio, como de estar haciendo lo *correcto*.<sup>9</sup>

Desde la entrada en vigor del TLCAN, no se tiene documentada la confirmación de las predicciones negativas de sus oponentes. No ha habido tal “gigantesco ruido” de los empleos estadounidenses que escapan hacia México (como lo predijo Ross Perot), tampoco un desastre ambiental ni la destrucción de la democracia. No obstante, las opiniones acerca del TLCAN por parte de la comunidad opositora casi no han variado. Por lo que respecta a Estados Unidos, el lema “no más TLCAS” de los oponentes al ALCA no necesita mayor explicación, ya que para ellos la connotación simbólica del TLCAN es tan absolutamente negativa.

Como lo argumenta la bibliografía sociológica sobre un “nuevo movimiento social”, se necesitan construcciones simbólicas que enmarquen estos temas de manera que los individuos se sientan motivados a involucrarse en acciones colectivas.<sup>10</sup> La mayor coalición de la oposición a la globalización depende en gran medida de una

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*, especialmente el capítulo 7.

<sup>10</sup> Véase, especialmente, David Snow y Robert Benford, “Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization”, en *International Social Movement Research*, I, 1988, pp. 197–217.



construcción de la “globalización” en que los tratados de libre comercio son parte de un patrón de dominación colectiva del BM, el FMI, la OMC y otras instituciones importantes de gobierno económico global que funcionan en contra de los intereses de los trabajadores, el ambiente y los procesos democráticos. Este tipo de marco prueba la ferocidad a la que se refiere gran parte de la oposición y hace más difícil el manejo de la propuesta de tratados de libre comercio, incluyendo el ALCA.

Resulta irónico que en gran parte de América Latina la oposición a vincular el trabajo y el ambiente se ha vuelto un asunto de política simbólica. La experiencia de México con las negociaciones secundarias del TLCAN fue accidentada y a muchos les pareció una imposición de la agenda del Norte. En especial, la insistencia de Estados Unidos en cuanto a que las sanciones comerciales funcionaran como un castigo para asegurarse de que México estableciera sus propias leyes ambientales y laborales fue como un insulto a la soberanía y, potencialmente, una manera subrepticia de volver a imponer protección. A pesar de que ha habido pocas, o ninguna, consecuencia onerosa para México en cuanto a acceder a acuerdos suplementarios, éstos siguen siendo símbolos importantes.

Antes de abordar las implicaciones de este panorama político diferente para el proyecto del ALCA, debo señalar otros dos factores que han menguado el entusiasmo entre quienes lo proponen y que complican aún más el pronóstico político. El primero, y más obvio, es el contexto distractor de los acontecimientos del 11 de septiembre y la constante obsesión estadounidense por su “guerra contra el terrorismo” y por los acontecimientos en Iraq. Está claro que, a pesar del intento de revivir la agenda comercial y de realmente concebirla como una medida de seguridad nacional, el principal interés actual es la seguridad y no el comercio. Es difícil predecir cuánto tiempo va a durar; no obstante, por lo que respecta al presente artículo existen razones para pensar que Estados Unidos se centrará en los temas de seguridad por algún tiempo.

El segundo factor, y quizá más perdurable, es la sutil disminución del entusiasmo entre las elites y los líderes políticos del hemisferio por una adherencia simplista a la fórmula económica liberal del libre comercio, la privatización y la desregulación. Un análisis más minucioso de la trayectoria económica en los países en vías de desarrollo, como lo muestra el trabajo de Dani Rodrik, Joe Stiglitz y otros, ha comenzado a poner en tela de juicio la pertinencia del libre comercio como un elemento clave del desarrollo y a llamar la atención sobre la necesidad de formar capacidades reguladoras internas, de bienestar social y de educación, así como en otras áreas.

Las fuerzas políticas de la sociedad civil que se oponen a los tratados tradicionales de libre comercio, aunadas a la pérdida de entusiasmo de sus defensores, hacen surgir la pregunta de si al final de cuentas el ALCA contará con suficiente apoyo político.

## La fractura entre la política y las políticas

En el ojo del huracán político, las negociaciones del ALCA avanzan con velocidad y al parecer concluirán dentro del plazo programado, es decir, para el año 2005. Los negociadores ahora han producido un solo texto, aunque está plagado de paréntesis sobre los que aún no se llega a acuerdos. Desde el punto de vista de las negociaciones técnicas, mientras que aún quedan muchos aspectos importantes por negociar, parecería que no existe ningún obstáculo infranqueable para el acuerdo. Sin embargo, el aparente progreso es en parte una ilusión. Hay una ruptura fundamental entre el proceso de negociación y el contexto político más amplio en el que está teniendo lugar. A menos que se alineen ambos, seguirá habiendo razones para dudar del final exitoso del ALCA.

La estructura de la negociación del ALCA es en ciertos aspectos una regresión. Aunque comprende una amplia lista de asuntos comerciales y de inversión, no ofrece una oportunidad para abordar directamente temas relacionados con el trabajo, el ambiente y otros aspectos sociales. A pesar de que la administración de Clinton forzó a los grupos negociadores a trabajar sobre estos asuntos, se enfrentó a una oposición considerable por parte de países latinoamericanos cuyos gobiernos, como ya lo dije, tendieron a considerar que estos asuntos no permitían ver la protección y estaban impresionados con los informes por parte de México en cuanto a haber sido maltratado en el proceso de negociaciones secundarias del TLCAN. Los temas laborales y ambientales han sido enviados a un comité de representantes gubernamentales para la sociedad civil que sólo cuenta con autoridad limitada para recoger información de grupos de la sociedad civil (incluyendo intereses de negocios, en gran parte para el desaliento de los grupos de oposición) y transmitirla a los negociadores. Los grupos de activistas consideran esto totalmente inútil, tan sólo un método de “buzón de sugerencias”, en palabras de un oponente. Como consecuencia de esta estructura, actualmente hay pocas posibilidades de acuerdos laterales similares a los del TLCAN sobre el ambiente y el trabajo, de incorporar disposiciones similares en el propio texto, como en el tratado Estados Unidos–Chile, o de otros métodos que pudieran empezar a satisfacer a los críticos de la sociedad civil.

La estrategia actual representa una suerte de apuesta: que las fuerzas de la sociedad civil que presionan para ampliar la agenda del libre comercio no tienen el suficiente poder para desviar un acuerdo de libre comercio más precisamente definido. La apuesta no es del todo irracional: históricamente, el libre comercio ha prevalecido en estos encuentros. En Estados Unidos, el presidente Bush goza actualmente de una gran popularidad y el Partido Republicano controla las dos partes del Congreso. En el resto de los países del hemisferio, los grupos de la sociedad civil tienen en términos generales menos habilidad para influir en las decisiones políticas.

No obstante, pienso que finalmente es una apuesta muy riesgosa con grandes probabilidades de perder. Un lugar obvio en el que puede fallar es en Estados Unidos. Aunque el presidente Bush pudo obtener un TPA del Congreso en 2002, ganó por muy poco margen y después de ejercer presiones y hacer tratos, incluyendo la promesa a los demócratas clave, como ya dije, de abordar asuntos laborales y ambientales. El TPA fue obtenido por un presidente que goza de los más altos niveles de aprobación en la historia moderna, como consecuencia de la ola de simpatía posterior a los ataques terroristas de 2001. Incluso si los republicanos conservan el control de la Casa Blanca y el Congreso en 2004, sería muy riesgoso presentar un acuerdo del ALCA al Congreso en 2005 que no hubiera cumplido las promesas hechas en 2002.

## **Conclusión**

Entonces ¿qué se debe hacer? Dado que el tren del libre comercio ha avanzado bastante en su camino, sería muy difícil cambiarlo de vía. Quizá sólo cuando haya habido un claro descarrilamiento en las operaciones se aceptará cambiar el curso de las negociaciones. No obstante, de una u otra manera, se tendrá que trabajar más para abordar los temas que las fuerzas de la sociedad civil han presionado para que formen parte de la agenda. Esto requerirá que se moderen las posturas de los gobiernos que se han opuesto abiertamente a un enfoque más inclusivo y de los intereses particulares que los han apoyado. También será necesario que Estados Unidos adopte una postura de liderazgo.

Traducción: Leticia García

recibido en julio de 2003  
aceptado en septiembre de 2003