

DESDE ABAJO Y DESDE ARRIBA. MOVIMIENTO OBRERO Y CORPORACIONES EMPRESARIAS DURANTE LA OPOSICIÓN AL ALCA EN LA ARGENTINA DEL 2001.

Julián Kan

(UBA / CONICET-UNQ)

kanjulian76@yahoo.com.ar

Ma. Florencia Socoloff

(UBA-CONICET)

fsocoloff@yahoo.com.ar

Resumen: Este trabajo tiene como objetivo analizar los principales movimientos de oposición al ALCA en la Argentina de comienzos de 2000. Alejándonos de la mirada tradicional de las relaciones internacionales donde los proyectos de integración regional y la política exterior son analizados a través de las relaciones intergubernamentales, y también desde la mirada economicista que hace centro en la interdependencia económica de los procesos de integración, proponemos estudiar la última etapa de negociaciones que detuvieron el ALCA desde otra mirada. Entendemos que la política exterior de un gobierno y su influencia en el escenario regional están en relación con la política interior y los intereses que cada gobierno expresa. Así, proponemos analizar la política exterior argentina ante las negociaciones por el ALCA como la expresión de demandas, intereses y acciones de sindicatos y empresarios que se opusieron al proyecto librecambista regional impulsado por Estados Unidos. La hipótesis que guía nuestro trabajo es que la oposición a la iniciativa norteamericana no fue obra exclusiva de los gobiernos que se expresaron esa la oposición y que llevaron a la derrota del proyecto norteamericano en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata de 2005, sino que obedeció a demandas, acciones y posicionamientos de las clases subalternas (principalmente movimiento obrero organizado) y, a su vez, a la expresión de intereses de diversas fracciones de la clase dominante. Focalizamos en este trabajo las acciones que tuvieron lugar durante el año 2001, principalmente ante las Reuniones Ministeriales del mes de abril previas a la Cumbre de Quebec que fueron clave par el curso que tomaron las negociaciones del ALCA posteriormente. Así, desde “abajo” y desde “arriba”, observaremos cómo se construyó el rechazo a la iniciativa norteamericana.

1. Introducción

Es muy común encontrar en los análisis sobre el proceso de integración regional en general y en particular sobre los proyectos MERCOSUR, ALCA, UNASUR –por mencionar los más destacados de las últimas décadas– miradas fragmentarias. Por un lado, los proyectos de integración son analizados de manera separada, algo que, si bien agrega una mayor especificidad sobre cada uno de ellos, no permite establecer relaciones entre sí. Por otro lado, la problemática de la integración es analizada desde distintas disciplinas de las Ciencias Sociales, que abarcan las Relaciones Internacionales (y una sub-disciplina emergente sobre integración), la Economía, la Ciencia Política, la Historia y la Sociología. Cada una tiene sus debates específicos en relación a la problemática de la integración. Pero, más allá de las diferentes miradas, existen en general dos grandes tendencias en los análisis de la integración: la que enfatiza en su carácter y dinámica económicos y, la relacionada con los análisis intergubernamentales. Estas tendencias coinciden, a grandes rasgos, con las miradas liberales y las realistas. En cada uno de estas tendencias existen también diferentes enfoques y, desde hace ya dos décadas, se perciben entrecruzamientos de perspectivas: las que se denominan como perspectivas eclécticas. Por último, y quizá lo más llamativo a destacar, es que, salvo contadas excepciones, en ninguna de las variantes de ambas miradas se tienen en cuenta la relación planteada entre el conflicto social y la integración regional.

Desde una mirada crítica Katz (2006) ha estudiado el rediseño regional que tuvo lugar en la primera década del siglo XXI en materia de integración regional en América Latina.

Señala en el mismo un cambio de perfil en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) abandonando el ideario neoliberal y superando algunos aspectos de la crisis transitada entre 1999 y 2003, donde la relación de esos cambios en el bloque con la llegada de los llamados gobiernos de centroizquierda en la región fueron importantes para discutir el otro paradigma de integración planteado: el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). El MERCOSUR transitó un replanteo de su esquema de asociación, adoptando un perfil neo-desarrollista que difiere de sus etapas anteriores pero que igualmente contribuye a la inserción regional de las clases dominantes de sus países miembros (Katz 2006: 39). Es pertinente señalar que este es uno de los pocos enfoques que intenta relacionar los conflictos sociales con el escenario de la integración, estableciendo relaciones entre las clases dominantes (el “por arriba”) y las clases populares (el “por abajo”) con el devenir de los proyectos de integración. En una línea similar cabe destacar también los análisis sobre la integración de Seoane y Taddei (2003) y de Lander (2004) y los recientes aportes de Kan y Pascual (2011) en torno a cómo abordar la relación entre luchas sociales, gobiernos e integración regional.

Siguiendo esta línea, en este trabajo nos proponemos abordar la oposición social al ALCA que tuvo lugar en la Argentina durante el año 2001 que, a nuestro entender, constituye un momento embrionario, tanto del escenario crítico que transitaron las negociaciones entre el año 2003 y 2005, como de los sucesos en torno a la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata donde se sellara la derrota del proyecto norteamericano de libre comercio para la región. La hipótesis que guía este trabajo es que la oposición a la iniciativa norteamericana no fue obra exclusiva de los gobiernos; sino que obedeció a demandas y posicionamientos de las clases subalternas (principalmente movimiento obrero organizado y movimientos sociales) y, a su vez, la expresión de intereses de diversas fracciones de la clase dominante, empujando a los gobiernos a manifestarse en contra y llevar a la derrota el proyecto norteamericano en noviembre de 2005. Así, tanto desde “abajo” como desde “arriba”, en forma directa como también a través de la mediación gubernamental, la iniciativa norteamericana fue desechada por un amplio conglomerado social.

Nos proponemos, entonces, abordar cómo se construyó esa derrota mediante el análisis de los sujetos que se opusieron y las acciones que manifestaron contra el proyecto de libre comercio ante la VI Reunión Ministerial del ALCA que tuvo lugar en Buenos Aires los días 5 y 6 de abril del año 2001. Esta reunión (como la mayoría de las reuniones ministeriales donde se discutían los borradores del proyecto) funcionaba como instancia previa a las cumbres más importantes que tenían participación presidencial. Para esta ocasión, las disertaciones en las reuniones de secretarios de comercio y de cancilleres, debían pulir los borradores sobre temas ríspidos como el acceso a mercados y la estructura arancelaria, los subsidios agrícolas, las compras del Estado, las patentes medicinales, entre otros, para lograr los mayores consensos que serían abordados posteriormente por los jefes de Estado en la III Cumbre de las Américas del ALCA, en Quebec, Canadá, que tendría lugar entre los días el 20 y 22 del mismo mes, y así avanzar en las negociaciones para la instalación del ALCA en 2005. Buenos Aires fue epicentro de una vasta protesta social que tuvo como principales protagonistas al movimiento obrero organizado y a los movimientos de trabajadores desocupados, capas medias y otros movimientos sociales; protesta que estuvo enlazada con acciones simultáneas en otros países de la región como Brasil y Uruguay.

A la vez, analizaremos el posicionamiento de algunas fracciones de la clase dominante que jugaron un rol importante en la oposición a la iniciativa norteamericana. Si bien sus acciones no ganaron la calle, sus opiniones y planteos tuvieron amplia influencia en las negociaciones gubernamentales. La crisis del MERCOSUR, cuyos inicios pueden ubicarse desde 1999 a partir de la devaluación de la moneda brasileña, evidenciaba el carácter netamente comercial de la integración sobre el que sus dos principales socios (Argentina y Brasil) no podían ponerse de acuerdo en cómo rediseñar, señalaba que una apertura

económica mayor como la que proponía el ALCA podía tener costos importantes para vastas fracciones de la burguesía.

En este sentido consideramos que la política de integración e inserción regional llevada a cabo por un gobierno es parte de una política más general que, en un país capitalista, implica consensos o rechazos de las diferentes fracciones de clases y alianzas de clases que se reconfiguran en determinadas coyunturas políticas. Así, sostenemos que en el largo plazo mediante la adhesión del país a diferentes acuerdos o bloques regionales, se va definiendo un tipo de inserción regional y mundial de la cual no pueden ser ajenas las principales fracciones de la clase dominante y sus intereses estratégicos, así como tampoco los sectores subalternos.

2. 2001 y después: ALCA, protesta social, integración y región

Las protestas sociales contra las políticas neoliberales y sus efectos, que tuvieron lugar en gran parte de la región y, especialmente, en la sub-región andina y en Argentina, pusieron en tela de juicio algunas de las herramientas de dominación impuestas en la ofensiva del capital contra el trabajo de la década de los noventa. En este trabajo, particularmente, nos interesa la forma en que este ciclo de luchas, para el caso de Argentina, modificó el tablero regional a nivel de los procesos de integración, particularmente el ALCA.

El ALCA era, para Estados Unidos (Estay y Sánchez, 2005), la respuesta estratégica frente al proceso de regionalización en Europa y Asia, vinculado también a la confirmación de su hegemonía luego de la caída del Muro de Berlín. Su conformación comenzó a partir de las negociaciones en las diversas Cumbres de las Américas desde 1994 hasta 2005 (Kan y Socoloff, 2009) momento en que fue sellado el fracaso de la iniciativa norteamericana durante la Cumbre realizada en la ciudad de Mar del Plata. En las cumbres previas el objetivo central era la consolidación de la influencia geopolítica de Estados Unidos sobre la región, con la intención de avanzar en la conformación de un área de libre mercado americana cuyo principal beneficiario sería el propio Estados Unidos, en tanto, el “vecino de norte” resultaba el más competitivo, el de mayor desarrollo económico y tecnológico, siendo prácticamente imposible que algún producto del resto de los países miembros pudiera resultar competencia. En este sentido ampliaba su hegemonía, trascendiendo el plano de la dominación política, profundizando la dependencia económica de los países latinoamericanos. Acordamos con el análisis de Sastre (2004) quien afirma, “Las reglamentaciones y normas supranacionales tienen como único objetivo limitar las áreas de acción de los gobiernos con menos desarrollo y, consecuentemente, facilitar las aperturas de mercado para las grandes empresas y grupos financieros de su interés. Esa estrategia también permite que los países con más influencia política (en el caso del ALCA, EE.UU.) tengan el dominio de las principales políticas internacionales, y que a la vez tengan una fuerte influencia sobre las leyes y políticas internas de los estados miembros”.

Resulta claro entonces que frente al avance sobre la soberanía económica y política que dicha iniciativa promovía, se iniciara un ciclo de lucha extendido a nivel regional. En algunos países claves para comprender el presente de los proyectos de integración, como Venezuela, Ecuador, Bolivia y Argentina, se evidencia una relación “directa” entre luchas sociales, cambios políticos y su proyección sobre la esfera de la integración en particular y de la política internacional en general. En todos estos casos, estas luchas sociales abrieron las puertas a respuestas gubernamentales que, en mayor o menor medida, contribuyeron a rediseñar el escenario de la integración regional¹. En el caso de Argentina la insurrección del 19 y 20 de diciembre de 2001, que derrocó al presidente De la Rúa, puso en crisis una década de hegemonía neoliberal. La salida de la convertibilidad, la canalización del conflicto social en y por el Estado y algunos cambios macroeconómicos fundados en la devaluación, abrieron un nuevo ciclo que también tuvo implicancias en la proyección argentina en materia regional. La

¹ Una síntesis de las luchas sociales en estos países y su relación con la integración se encuentra en Kan y Pascual (2011).

llegada de Kirchner al gobierno, en 2003, significó el fin del alineamiento automático con Estados Unidos (relaciones carnales), un cambio en la relación con Brasil al interior del MERCOSUR², la oposición al ALCA³ y la apuesta a iniciativas regionales como UNASUR. Sin embargo, esas luchas sociales anti-neoliberales que desembocaron en la insurrección de diciembre habían tenido durante el año 2001 relación con las luchas regionales y continentales contra la integración del libre comercio asociada al neoliberalismo y encarnada, principalmente, en el proyecto ALCA.

En este sentido la participación del movimiento obrero resulta central en tanto ordenador de las protestas “por abajo” siendo uno de los directos afectados por la implementación de políticas neoliberales. Aún más Reginaldo Moraes afirma que el objetivo del neoliberalismo fue “el desmantelamiento de los reglamentos producidos por los Estados nacionales, pero ha transferido muchos de esos reglamentos (producción de normas, reglas y leyes) para una esfera más grande: las organizaciones multilaterales como el G-7, la OMC, el Banco Mundial, el FMI, que son dominados por los gobiernos y banqueros de los países capitalistas centrales. Durante los siglos XIX y XX, los movimientos obreros habían luchado para conquistar el voto, el derecho de organización y, así influir sobre la elaboración de políticas, definición de leyes y normas. Ahora que conquistaron ese voto, el espacio en que se ejerce es vaciado en provecho de un espacio más grande, mundializado, donde ellos no votan ni opinan” (citado por Sastre 2004:39). La virtual “desaparición” del Estado de la vida económica y social; la apertura de los mercados financieros y comerciales; el endeudamiento externo; las privatizaciones de empresas públicas y la flexibilización de las relaciones laborales, entre otras (Portela de Castro 2007) fueron acompañados por el deterioro de los servicios públicos de salud y educación. En particular, el trastocamiento en el mercado de trabajo tuvo enormes consecuencias sobre las relaciones laborales, profundizándose la brecha social, más aun luego de la aplicación de la ley de flexibilización laboral (Arceo 2003). Los efectos: incremento del desempleo, pauperización de las condiciones laborales, proliferación del empleo informal, terciarización y precariedad del trabajo (Palomino 2003). La fragmentación del campo laboral en diversas categorías como ser monotributistas, trabajadores en negro, subocupados, autónomos, desempleados y una decreciente fracción de trabajadores en blanco, limitó ampliamente el peso de los sindicatos como actores representativos y eficaces al momento de la negociación colectiva (op. cit.). En este sentido, Palomino entiende que la organización sindical fue afectada directamente por la expansión del neoliberalismo en varios puntos, de ellos los tres centrales son: a) ruptura al interior de las centrales y entre sindicatos debido a las diversas estrategias adoptadas frente a, por ejemplo, las medidas de flexibilización laboral; b) el neoliberalismo trastoca la estrategia tradicional de los sindicatos de reclamo del aumento del salario nominal y; c) progresiva pérdida de la influencia y representación de los sindicatos en el Ministerio de Trabajo (Palomino 2003:163)⁴.

Simultáneamente, también ocuparon un lugar destacado las luchas sociales que tuvieron como epicentro directo la problemática de la integración y que se opusieron a las

² Este cambio se manifestó en algunos encuentros bilaterales claves entre Lula y Kirchner durante 2003 y 2004 que serían la antesala de un cambio estratégico en la relación entre los principales socios del MERCOSUR durante el resto de la década. Véanse los documentos firmados por ambos mandatarios “Consenso de Buenos Aires”, de octubre de 2003 (en <http://alainet.org/active/4878>) y “Consenso de Río” y “Acta de Copacabana” de marzo de 2004 (en http://www.redtercermundo.org.uy/texto_completo.php?id=2455).

³ Un análisis del rol de Argentina y del MERCOSUR en la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata se encuentra en Kan (2010).

⁴ Para el análisis del impacto sobre las estructuras sindicales también ver Guzmán Concha, César. “Los trabajadores en tiempos del neoliberalismo. Los casos de Argentina y Chile”. *Informe final del concurso: Fragmentación social y crisis política e institucional en América Latina y el Caribe*. Programa Regional de Becas CLACSO. 2002. pp-2-3

instancias que pregonaban el libre comercio, particularmente al ALCA. En ese sentido se destacan a nivel continental la Alianza Social Continental, en la cual confluyeron movimientos sociales, ONGs, centrales sindicales, movimientos ecuménicos, de derechos humanos, de desocupados, campesinos, estudiantiles, comerciantes y cámaras de pequeños y medianos empresarios. También fueron parte de estas luchas las organizaciones sindicales del movimiento obrero nucleadas a través de las centrales sindicales en la Coordinadora de Centrales de Sindicales del Cono Sur (CCSCS) que se opusieron abiertamente a la iniciativa norteamericana. Por otra parte, el Foro Social Mundial (FSM), que reunió desde intelectuales, partidos políticos y movimientos sociales hasta funcionarios de algunos gobiernos, y cuyo objetivo central era constituir un punto de encuentro de las luchas contra el neoliberalismo y todas formas de opresión, tuvo como parte destacada de su agenda la oposición al libre comercio, dada su identificación con el neoliberalismo. A su vez, las acciones de la "Autoconvocatoria No al ALCA" de Argentina, autodenominada como el capítulo argentino de la Alianza Social Continental, así como las del movimiento obrero nucleado en la PIT-CNT en Uruguay, en la CUT en Brasil y la COB en Bolivia, fueron parte de la masiva oposición al proyecto estadounidense. En los países andinos (Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia) las protestas de los campesinos marcaron la agenda contra las iniciativas del libre comercio como el ALCA.⁵ Y también en Brasil el movimiento campesino tuvo un rol central en la lucha contra el libre comercio, a partir de la iniciativa del movimiento social más numeroso del continente: el Movimiento de los Sin Tierra (MST).

3. Las marchas de abril, los protagonistas y posicionamientos.

Planteado el marco, nos enfocaremos en el análisis específico de los hechos ocurridos durante los días 5 y 6 de abril del año 2001 en Buenos Aires en el marco de la VI Reunión Ministerial del ALCA. Como mencionamos previamente, el objetivo de estas reuniones era la preparación de los borradores de los acuerdos a firmar por los presidentes en el marco de las sucesivas Cumbres de las Américas. Particularmente la reunión de principios de abril debía contener el debate y limar asperezas del proyecto a ser discutido durante la Cumbre de Quebec a fines de ese mismo mes. En este sentido, la Reunión Ministerial resultaba central ya que bajo el cronograma planteado debía acelerar la discusión y acuerdos preparando el lanzamiento del ALCA cuya fecha de implantación debía ser en el año 2005, es decir, en la siguiente Cumbre presidencial.

3.1 "Desde abajo": El movimiento obrero y los movimientos sociales frente a las negociaciones por el ALCA

Como hemos mencionado previamente diversas organizaciones que nuclean al movimiento obrero así como a los movimientos sociales venían gestando instancias de intercambio que trascendiera los marcos nacionales en pos de generar iniciativas de orden regional frente al avance del ALCA. En este sentido las movilizaciones desatadas los días 5 y 6 de abril con epicentro en Buenos Aires, y replicadas en otros países de América Latina, permitieron la confluencia de diversas organizaciones regionales, convirtiéndose en un momento clave de la oposición al ALCA. Es así que entendemos que las marchas de Buenos Aires significaron la consolidación del "NO al ALCA", y el inicio del derrotero hacia su fracaso definitivo en 2005.

Uno de los principales organizadores de las marchas fue la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS). La convocatoria a la movilización fue lanzada durante la II Cumbre Sindical del Mercosur realizada en Florianópolis el 13 y 14 de diciembre de 2000, en el marco de una Reunión de presidentes del MERCOSUR llevada adelante en esa misma ciudad.

⁵ Sobre las protestas de los movimientos sociales contra el ALCA, véanse Seoane y Taddei (2003).

La declaración final de la Cumbre Sindical sintetiza claramente el posicionamiento del movimiento obrero regional frente al ALCA, las implicancias de su implantación y la estrategia a llevar adelante. El diagnóstico respecto a la integración regional era el siguiente; "Si un proceso de integración entre países en desarrollo, como es el caso del Mercosur, ya coloca un sinnúmero de problemas porque no se adoptan políticas orientadas para la promoción del desarrollo, podemos imaginar los efectos de participar de un acuerdo de libre comercio (que ni se propone la discusión de políticas de desarrollo) involucrando a dos de las 7 más grandes potencias económicas mundiales (EEUU y Canadá). Aceptar eso será transformar nuestras naciones en meros apéndices de esas economías. No podemos resolver la crisis de un modelo liberal, simplemente con más liberalismo. En la estructura del ALCA no hay ningún espacio de participación y no se permite el conocimiento público de la mayoría de las negociaciones y documentos. O sea, subordinan a las instituciones nacionales que deberían decidir los destinos de nuestros países, sin someterse a los mecanismos de control que la sociedad dispone para garantizar una gestión democrática del Estado"⁶. En este sentido se define que la estrategia debes ser "La presión para que ese proceso se detenga y para que las opiniones y aspiraciones de la sociedad sean consideradas, exigen de nosotros una presión muy fuerte y la construcción de una alianza sindical y social a nivel hemisférico. Nosotros estamos cada vez más conscientes que para solucionar el problema de la exclusión social es necesario cambiar radicalmente la orientación de los modelos económicos que hoy dirigen nuestros países. Y establecer bases soberanas de inserción internacional exige fortalecer el Mercosur a través de la adopción de políticas de desarrollo productivo y social".

Ante tan claro panorama el movimiento regional a través de la CCSCS demanda, frente al avance de las negociaciones por el ALCA, por un lado la afirmación de la alianza continental de los pueblos en rechazo al ALCA y, a la vez, apuesta a la profundización del MERCOSUR como estrategia de integración regional. Este último punto resulta central, en tanto existe a la vez conciencia del rol de la integración pero a la vez una clara demanda por un tipo de integración que fomente la participación activa y rectora de los trabajadores. Finalmente demandaban que la definición última de la adhesión o no al ALCA se realice por medio de plebiscitos en cada uno de los países. Dicha demanda será central durante las movilizaciones de abril en Buenos Aires junto a la consigna que lo rechaza de plano con un rotundo "NO al ALCA".

Las movilizaciones en la Argentina se dividieron en dos días el 5 y 6, en correspondencia con el contexto de conflictividad planteado anteriormente. A pesar de la coincidencia en el rechazo al ALCA el movimiento obrero argentino se encontraba dividido, por lo cual su accionar se centro en el de las tres centrales sindicales: por un lado, la principal central de trabajadores de la Argentina la Confederación General del Trabajo (CGT) se encontraba dividida en CGT oficial encabezada por Rodolfo Daer y la CGT disidente encabezada por Hugo Moyano, por el otro, la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) dirigida por Víctor De Gennaro.

Las tres centrales se movilizaron, con apoyo de sindicatos y organizaciones latinoamericanas. La primera gran marcha fue la del 5 de Abril convocada por la CGT oficial de Daer. En dicho acto Daer preguntó a los funcionarios que participan de la reunión del ALCA "cómo van a hacer para implantar la justicia social en el continente" y advirtió que la central sindical que conduce "no va a permitir que se instaure el neoliberalismo y el capitalismo salvaje" (Clarín 6/04/2000). De la misma manera Armando Cavalieri denunciaba "Ellos (Estados Unidos), que se dicen los campeones del libre mercado, son los más proteccionistas. Nuestra economía no está en condiciones de competir. El ALCA es más desempleo y más industrias paralizadas" (Clarín 6/04/2000). Dicha movilización contó con la presencia Felicio, titular de la CUT Brasil, quién afirmó "El ALCA significa una dictadura eterna" (Página 12

⁶ II Cumbre Sindical del Mercosur, Declaración final, 13 y 14 de diciembre de 2000. Florianópolis, Brasil.

6/04/2000) y, reivindicó al Foro Social Mundial como “espacio de resistencia y de nueva representación política para terminar con 500 años de sumisión a españoles, portugueses, ingleses y ahora norteamericanos” afirmando “Estamos del lado de la clase trabajadora de América latina en la lucha por el socialismo. Un socialismo con democracia” (Página 12 6/04/2000).

El 6 de abril fue escenario de dos movilizaciones, por un lado la encabezada por la CGT disidente de Hugo Moyano y, por el otro, la convocada por la CTA que contó con la participación y adhesión de la CCSCS como entidad organizadora.

Las conclusiones de la CGT disidente respecto al avance del ALCA eran similares, en este sentido durante el acto Hugo Moyano definía al ALCA como “una asociación ilícita más que de libre comercio” y exigía al gobierno nacional que “no tome decisiones en contra del pueblo” (ante la eventual incorporación de la Argentina) al fundamentar que el ALCA “está hecho para explotar y convertir en esclavos a los países de América latina” (La Nación 7/04/2000). En este sentido se retomaba la historia regional y nacional para fundamentar el porqué de la oposición, Moyano continuaba “Cuando nos decían aquello de Liberación o Dependencia’ (parafraseando al ex presidente Perón), está hoy más vigente que nunca. Y el pueblo va a pelear para recuperar la libertad de la América morena (la definió), como la hicieron San Martín, Bolívar, Artigas y tantos otros”, encontrando claramente al enemigo “¿Quién puede pensar que los yanquis van a hacer algo que nos beneficie después que siempre nos explotaron y esquilmaron”, Enumeró enseguida el “un diagrama de explotación” norteamericano “Comenzó después del golpe de Estado de 1955 contra el general Perón y siguió con la dictadura militar de 1976 que hizo desaparecer a miles de personas y endeudó al país” (La Nación 7/04/2000)

Asimismo, la última marcha fue la convocada por la CTA a la que asistieron los miembros de más de 60 organizaciones sindicales, sociales, no gubernamentales y de partidos de izquierda (La Nación 7/04/2000) en coincidencia con el espíritu de las dos marchas anteriores, pero conteniendo la participación de los movimientos sociales, lo cual llevo a considerar dicha marcha la consolidación y profundización en la argentina del “Autoconvocatoria “NO al ALCA”.

3.2 “Desde arriba”: Los empresarios en las negociaciones por el ALCA

Días previos a la VI Reunión Ministerial de Buenos Aires tenía lugar un encuentro del Grupo del Mercado Común (GMC) del MERCOSUR, donde se discutía qué postura iba a tener el bloque regional para abordar las discusiones por el ALCA en la reunión ministerial del 6 de abril en Buenos Aires⁷. Si bien la relación entre Argentina y Brasil no pasaba por sus mejores momentos y empeorará a lo largo del año 2001, todos los integrantes del bloque buscaron el consenso para negociar. “La principal posición del Mercosur en el ALCA es negociar como bloque con posturas únicas y combinadas. Por eso para cada reunión del ALCA hay una reunión previa intra-Mercosur, donde se coordinan posiciones”, explicaba el por ese entonces director nacional de Integración Económica Americana de la Cancillería, Daniel Polski, y destacaba que “la construcción del acuerdo hemisférico tiene como base nuestros acuerdos subregionales y bloques existentes como la Comunidad Andina, entre otros” (La Nación, 3/4/01). En ese encuentro los cuatro socios fundadores acordaron que aplicarían el principio de “nada está negociado hasta que todo esté negociado”⁸, buscando el equilibrio en el proceso negociador y adopción de derechos y obligaciones comunes.

⁷“Este fue el principal mensaje que dejaron los representantes de los países que conforman el bloque, a la vez que quisieron dejar en claro que Mercosur y ALCA no son dos instancias incompatibles, sino que plantean el desafío de encontrar la manera para poder avanzar en la apertura de mercados”, La Nación, 3/4/01.

⁸En inglés “single undertaking”, término muy usado en las negociaciones.

Sin embargo, los desequilibrios internos en el MERCOSUR tanto entre los países grandes y chicos como también entre sus dos socios principales, Argentina y Brasil, se venían profundizando. Aunque aquellos existían desde la creación del MERCOSUR, se potenciaron desde la devaluación del real de 1999 que profundizó la recesión de la economía argentina y que evidenció la falta de coordinación de políticas macroeconómicas entre los miembros del bloque. Entonces, aparecerán diferencias a nivel gubernamental de cómo encarar algunas diluciones arancelarias por el ALCA, diferencias que estaban emparentadas, por un lado, con las políticas comerciales y arancelarias que venían implementando Argentina y Brasil sin acuerdos. Al respecto, el negociador de Brasil en estas reuniones señalaba: "Tenemos que tener una posición unificada desde el Mercosur. No nos obsesionan tanto las fechas del ALCA, sino sus contenidos. Es una posibilidad importante para nosotros porque el Mercosur pasa por una fase muy sensible, crítica, que toca el talón de Aquiles de la Unión Aduanera, en la que no se sabe adónde queremos ir (...) Lo que no podemos hacer es tener la ilusión de que el ALCA será una panacea." (La Nación, 3/4/01). Y por otro lado, con las demandas de Uruguay y Paraguay en ser tenidos más en cuenta dentro del bloque desplegando como amenaza la opción un acuerdo con Estados Unidos que podría ser más beneficioso para esos países que un MERCOSUR en crisis.⁹ Las diferencias entre Argentina y Brasil son las que nos interesan aquí porque están entrelazadas con lo que una buena parte del empresariado argentino demandará ante el ALCA. Varias de estas tensiones fueron alentadas por las declaraciones del ministro Cavallo –que había llegado al Palacio de Hacienda el 19 de marzo anterior– y que tenía posturas ambiguas entre la continuidad del MERCOSUR y un acercamiento de Argentina a Estados Unidos por fuera, incluso, de las negociaciones por el ALCA.

Por un lado, Cavallo había anunciado una rebaja arancelaria de una gama de productos para países extra MERCOSUR (principalmente bienes de capital), lo que perjudicaría fuertemente a la industria brasileña y un aumento en los aranceles en bienes de consumo para favorecer el consumo local ante la recesión cada vez más aguda de la economía argentina. Esta situación evidenciaba la crisis del MERCOSUR como Unión Aduanera. Las tensiones hicieron que el propio presidente de Brasil, Fernando Cardoso, cancelara un viaje ya acordado a la Argentina en el marco de las negociaciones del GMC por el ALCA, posponiendo el encuentro hasta la reunión de Quebec donde se encontrarían los presidentes de ambos países¹⁰ y delegando en sus ministros las quejas y presiones para con el gobierno argentino. Por otro lado, Cavallo había anunciado que Argentina podría llegar a un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos en forma directa¹¹. Rápidamente el ministro argentino matizaba

⁹El secretario en la embajada de Paraguay, Carlos Sánchez Sartorio, coincidí en que "de ninguna manera son incompatibles el ALCA y el Mercosur", pero advertía que era necesario responder a los intereses de cada sector y de cada país del bloque regional. "Entonces el interrogante es cómo identificar esos intereses, y precisamente esa coordinación es lo que dificulta la negociación.", (La Nación 3/4/01). Por su parte, el ministro de la embajada de Uruguay, José Pedro Buda, subrayaba tener en cuenta cómo nacen los procesos de integración: "Nosotros, en el Mercosur, estamos pasando por una etapa donde se paralizó el flujo comercial y el consumo y es en este contexto que tenemos el ALCA como una posibilidad de alto consumo; entonces, la pregunta que surge es ¿cómo logramos llegar todos unidos a un proceso de negociación estando en realidades diferentes?(...) Frente a la apertura de mercados tenemos que saber qué queremos y dónde, y sobre todo que se garantice la seguridad jurídica", (La Nación 3/4/01).

¹⁰ "Itamaraty dejó la visita en suspenso sabiendo que Cavallo era favorable a medidas contrarias al Mercosur: rebaja de aranceles, libre comercio en lugar de unión aduanera, e incluso hasta adelantar el ALCA, algo a lo que Brasil se opone de raíz por presión de su establishment empresarial. Sin ninguna una señal del gobierno argentino de que las ideas de Cavallo no se convertirían en políticas de Estado, Brasil dejó desvanecer la idea de la visita y no volvió a mencionarla. Era imposible realizar una "visita de trabajo" para ajustar posiciones, si el propio gobierno argentino aún no definió internamente una postura permanente sobre su ingreso en el ALCA" (La Nación 5/4/01).

¹¹ "Cavallo no descarta un pacto con EE. UU. por fuera del ALCA" (La Nación, 6/4/01). Sin embargo, aclaraba al mismo tiempo que "apoyaba el ingreso en la zona de libre comercio continental vía Mercosur" y que ese eventual convenio no equivale al ALCA, en cuya negociación "el Mercosur debe actuar unido" (La Nación, 6/4/11).

sobre el carácter de sus afirmaciones: "Una cosa son mis ideas y otras las decisiones del gobierno argentino", distinguía Cavallo. No obstante, alentaba a la Argentina y a Brasil a aprovechar todas las oportunidades que permitan "mejorar la calidad de vida de sus pueblos, mejoren las inversiones, abran los mercados y generen más puestos de trabajo: Los acuerdos de libre comercio son un instrumento para ese fin", (La Nación 6/04/11).

Sin embargo, la presión de los brasileños tuvo sus efectos. El ministro Cavallo daba marcha atrás en algunas de sus medidas. En una reunión con el canciller brasileño Celso Lafer y el ministro de desarrollo, comercio exterior e industria brasileño, Alcides Tapia, Cavallo anunció el retiro del área de informática y telecomunicaciones de la reducción arancelaria, y cedió en algunas otras medidas también con el objetivo de reencauzar la relación con Brasil.¹²

En este contexto de tensiones analizaremos la voz de los empresarios ante las discusiones por el ALCA que se dieron tanto en el VI Foro Empresarial que sesiono casi en paralelo con la reunión ministerial del 6 de abril. El Foro funcionaba en forma paralela a las reuniones gubernamentales ministeriales que tenían lugar en la capital argentina, cumpliendo la función de asesorar y entregar recomendaciones para las negociaciones que tendrían lugar en la posterior Cumbre de las Américas del ALCA en Quebec. La participación en el Foro se organizaba por país, donde cada delegación enviaba una cantidad de representantes del sector empresario que llevaban sus posturas sectoriales a las mesas de discusión¹³. Para los empresarios argentinos, se trataba de dilucidar de qué manera la Argentina resultaría más beneficiada en un proceso de regionalización y sus debates y planteos estaban guiados por estas preguntas: ¿ALCA sí, ALCA no? ¿En dos años o en 2005? ¿Convenía una negociación directa con Estados Unidos o vía MERCOSUR? Las discusiones por el ALCA comenzaron a tomar estado público a partir de esta jornada, tanto por la protesta social como por las objeciones fuertes por parte del empresariado y los gobiernos latinoamericanos, en especial los del América del Sur, a la propuesta norteamericana. Además, los empresarios, comenzaron también a hacer públicas sus posiciones¹⁴. El mismo diario informaba que en la reunión del Foro Empresarial se dejaba entrever la postura de una buena parte importante del empresariado argentino –postura que será mantenida de ahí en adelante sobre todo por las cámaras empresarias de la industria– donde "predomina en el empresariado argentino un fuerte apoyo al Mercosur como vía de acceso al ALCA" (La Nación 6/4/11).

El borrador que distribuyó el influyente Consejo de las Américas, que reúne a las principales empresas norteamericanas, despertó las quejas de los empresarios argentinos y brasileños. En uno de los ítem proponía: "la eliminación de los aranceles y la máxima reducción de los barreras no arancelarias" (La Nación 6/4/01), lo que fue interpretado como una clara señal de que Estados Unidos solamente barajaba la posibilidad de discutir la reducción de aranceles para el intercambio comercial de su economía con conjunto de la

¹² "Cavallo dio marcha atrás en una reducción de aranceles. Excluyó los productos de informática y telecomunicaciones de la lista de bienes que no los pagarán. El ministro de Economía, Domingo Cavallo, cedió a los reclamos brasileños y ayer anunció que los productos informáticos y de telecomunicaciones no serán alcanzados por la reducción arancelaria que anunció el lunes último y que comprende a los países que no forman parte del Mercosur" (La Nación 6/4/11).

¹³ "El encuentro, que reúne a 740 empresarios, comenzó ayer en el hotel Sheraton y se desarrolla en forma paralela a las discusiones intergubernamentales por el ALCA. Los ejecutivos representan a cámaras de cada país; la delegación más numerosa es la local, con 273 inscriptos. Le sigue la de los Estados Unidos, con 170 ejecutivos, y la de Brasil, con 'apenas' 104" (La Nación 6/7/01).

¹⁴ "Los empresarios apoyan el Mercosur. Los ejecutivos argentinos prefieren que el país entre en el área de libre comercio de América junto con sus socios regionales (...) Ayer quedó demostrado lo difícil que es para los sectores productivos reunidos en el VI Foro Empresarial de las Américas consensuar definiciones sobre temas tan complejos como subsidios, medidas antidumping, acceso a los mercados, barreras no arancelarias y condiciones de ingreso de las economías más pequeñas en el Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA)" (La Nación 6/7/11).

región, pero no discutir sus diversas barreras (cupos, controles fitosanitarios, medidas antidumping, subsidios, compras gubernamentales, etc.). a la entrada de productos extranjeros, en este caso los latinoamericanos. Ante este planteo, comenzaron las declaraciones y posicionamientos de los diversos representantes empresarios, tanto a nivel individual como en algunos casos en nombre de su organismo de representación corporativa. "Esto no parece muy *fair play*. Si ya están declarando que mantendrán barreras, tienen que explicar cuáles y por cuánto tiempo", decía José María Fumagalli, director de la Cámara de Industria Química y Petroquímica. El titular de la Unión Industrial Argentina (UIA), Osvaldo Rial, advertía que "lo poco que queda de la industria nacional se puede diluir si no se logra una buena negociación". El titular de la entidad industrial manifestaba también que el país "primero tiene que resolver sus problemas internos de competitividad, después su relación con el Mercosur y, por último, buscar su integración al mundo", porque si no "iremos a esta negociación en desigualdad de condiciones" (La Nación 6/4/01).

También grandes grupos económicos, tanto industriales como agroindustriales –de fuerte peso en la UIA desde fines de los años ochenta–, manifestaron su postura ante el ALCA, coincidente con la expresada por el líder de la organización industrial. En un seminario del IAE, Luis Pagani, presidente del grupo Arcor, decía que su estrategia de crecimiento "estaba basada en el Mercosur, así que esperamos que se negocie como bloque. Si no, habrá poco para negociar". Sergio Einaudi, director del grupo Techint, opinaba al respecto: "Hay que ir con Brasil. Prefiero negociar con mi hermano que contra 33". Enrique Mantilla, presidente de la Cámara de Exportadores (CERA), señaló: "Hasta que no sepamos cómo es el contrato definitivo, no sabemos si nos conviene el ALCA. Es fundamental lograr una matriz de acuerdos en el Mercosur para que haya más empuje en la misma dirección". Don Bland (norteamericano de origen), titular de Wal-Mart Argentina, decía que: "a título personal, a la Argentina le conviene unirse con Brasil y los demás países de la región para trabajar en bloque". Alberto García Carmona, director de General Motors, coincidió al opinar que "hay que negociar por medio del Mercosur y sector por sector. Toda la industria automotriz se instaló sobre la base de las reglas existentes. Aunque negociar en bloque no significa que no se puedan acordar condiciones diferenciales para cada país" (La Nación 6/4/11)¹⁵. La voz más discordante dentro del empresariado fue la de Carlos Bueno, titular de la Cámara de la Industria del Calzado, uno de los sectores más castigados por la apertura económica que ya llevaba una década, evidenciando la mencionada crisis del MERCOSUR: "Si la Argentina negocia como Mercosur, sólo acompañará a Brasil y sus conveniencias. Brasil quiere producir bienes industriales y que nosotros proveamos las materias primas. Por eso hay que ir al ALCA de forma separada y plantear lo que a la Argentina le conviene. El problema de la negociación no es la fuerza, sino la convicción, que falta en algunos funcionarios" (La Nación 6/4/11). Más allá de la crítica al gobierno por las ambigüedades señaladas entre el recientemente nombrado ministro Cavallo y el resto de los funcionarios del gobierno en torno a las negociaciones con Brasil y la apuesta al MERCOSUR para negociar el ALCA, este posicionamiento ya tenía sus antecedentes en algunos sectores de la UIA por ejemplo, a comienzos de la década del noventa cuando se sancionaba la Ley de Convertibilidad Monetaria. Esa postura consistía en apoyar alternativas que en lo estratégico no eran convenientes para el sector (en este caso una apertura como la que planteaba el ALCA, en su momento la convertibilidad), pero a través de ese apoyo intentaban obtener en el corto plazo ventajas directas para su rama o sector por medio de negociaciones con el gobierno en caso de avanzar el acuerdo. Aquí es donde radicaba la contradicción de apostar a una negociación por un acuerdo de mayor apertura económica, y además en forma separada de sus vecinos de

¹⁵El Jefe de Gabinete del gobierno argentino, Chrystian Colombo, que participaba del Foro, afirmaba la postura de mayor consenso entre diferentes sectores empresarios, que se había anunciado luego de las reuniones entre Cavallo y los ministros brasileños: "la Argentina va al ALCA de la mano del Mercosur" (La Nación 6/4/11).

la región perdiendo fuerza para negociar las condiciones de esa apertura, que conllevaría a la entrada de bienes industriales más competitivos aún que los brasileños como podían ser los norteamericanos¹⁶.

En el documento final, el Foro Empresarial reunía las pocas coincidencias entre las partes de cada país:

-ratificación del principio negociador de "single undertaking" (nada está acordado hasta que todo esté acordado);

-necesidad de eliminar subsidios y barreras no arancelarias; que los compromisos adoptados deben ser compatibles con la Organización Mundial de Comercio (OMC);

-y la importancia de los contenidos por sobre los plazos.

Sobre el final del cónclave, el presidente argentino, Fernando de la Rúa, "destacaba 'los aportes' surgidos del Foro, capaces de establecer una relación 'recíproca entre gobernantes y empresarios'. Tras coincidir en que deben eliminarse los subsidios, dijo: 'Las conclusiones marcan que los empresarios respondieron a la convocatoria'. De la Rúa destacó que, en este sentido, 'los acuerdos deberían ser equilibrados, comprensivos y abarcarnos a todos. Somos socios, no competidores'" (Clarín 7/4/11). Los empresarios también pidieron a los ministros cronogramas graduales de reducción de aranceles, permitir la eliminación asimétrica de aranceles a las economías pequeñas y que el plazo de quita de los subsidios no permitidos por la OMC no sea mayor al de la desgravación arancelaria, entre otros puntos¹⁷.

El caso específico de la UIA

Para los anteriores Foros Empresariales la UIA había presentado también documentos similares sobre cómo encarar las negociaciones¹⁸. Como todo lo que la UIA expresa en nombre de la entidad industrial tiene, por lo general, el consenso y acuerdo de todos sus sectores internos. El documento había sido aprobado por el Comité Ejecutivo el 6 de marzo anterior y fue la herramienta con la que concurren sus representantes a las discusiones del Foro Empresarial. Si bien no se ponía en discusión la legitimidad del ALCA y su futura concreción, en varios de sus pasajes tiene un tono bastante defensivo de la industria en general en torno a

¹⁶Este tema lo hemos abordado en Kan (2011).

¹⁷Más allá el decoroso cierre presidencial, la simultaneidad del Foro y la Reunión Ministerial daba a luz algunas de las tensiones entre gobierno y empresarios en torno a las negociaciones por el ALCA. Lo que estaba en juego era hasta dónde la voz del gobierno estaba en relación con las demandas de los principales organismos que representan a los empresarios y hasta dónde aquél se podía manejar con una mayor autonomía, sobre todo en momentos de rivalidades y enfrentamientos empresariales por las políticas económicas para enfrentar la recesión y la tensa relación con Brasil. En este sentido, los diarios señalaron que "La demanda más escuchada durante estos dos días de largas deliberaciones en el Sheraton Hotel, donde se desarrolló el VI Foro Empresarial de las Américas, fue que los Estados 'abran un poco el juego'. Los hombres de negocios se quejan de la 'excesiva confidencialidad' con que sus respectivos gobiernos manejan las negociaciones respecto de la integración en un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). 'Ellos discuten por un lado, y nosotros por el nuestro. Así no se pueden diseñar estrategias que nos permitan llegar a mejores acuerdos', admitió un empresario de la construcción. En ese aspecto, la delegación más coherente (y quizá con mayor información) es la de Brasil. Lo que mejor saben hacer los brasileños es negociar, lo que se advirtió en los distintos talleres, donde los ejecutivos manejaban el mismo discurso y las mismas prevenciones frente al ALCA que las que manifiesta el gobierno de Fernando H. Cardoso. Esa coherencia casi no existe en el frente argentino, donde cada uno defiende con ahínco las exigencias de su sector, pero con una escasísima visión de conjunto. En lo que sí coincide la mayoría es en que la fortaleza de la Argentina va de la mano del Mercosur. 'Negociando como bloque se pueden obtener mejores condiciones de negociación', señalan casi a coro, aunque, claro, también admiten que la relación con Brasil tiene sus componentes conflictivos." (La Nación 7/4/11).

¹⁸Véanse "UNIÓN INDUSTRIAL ARGENTINA V Foro Empresarial de las Américas Toronto - Canadá Noviembre de 1999 Recomendaciones para los Talleres de Trabajo, septiembre de 1999; "Recomendaciones de la Unión Industrial Argentina para la Reunión de Ministros de Comercio de las Américas San José de Costa Rica" Marzo de 1998; "ALCA - AREA DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMERICAS III FORO EMPRESARIAL DE LAS AMERICAS - Belo Horizonte - 13 al 15 de mayo de 1997 Workshop: Acceso a Mercados Position Paper de la Unión Industrial Argentina", mayo de 1997.

las consecuencias que podría traer un acuerdo de libre comercio de esta naturaleza si no se implementasen las demandas que se señalan en varios aspectos.

El primero y quizá el más importante de los apartados de este documento es “Acceso a mercados”, donde se detallan los posicionamientos sobre cuestiones tales como: negociaciones arancelarias, salvaguardias continentales, régimen de origen, entre otras y sobre el que se proponen una buena cantidad de mecanismos protección.

La presentación del documento dice: “La Unión Industrial Argentina presenta su posición al Taller de Acceso a Mercados del VI Foro Empresarial de las Américas, teniendo en cuenta los puntos de vista de nuestra Institución en los anteriores Foros Empresariales y los resultados de los mismos, así como el avance producido en el Grupo de Negociaciones de Acceso a Mercados. Particularmente, se enfatiza la posición en los Foros anteriores relacionada con el respeto del principio del ‘single undertaking’. Las dispares características de las economías del continente hacen que se deba prestar mucha atención a que los resultados de las negociaciones sean equilibrados y balanceados. Asimismo, es importante que se contemplen mecanismos para neutralizar los efectos perniciosos sobre el comercio originados en variaciones unilaterales de los tipos de cambios o medidas que alteren relativamente el mismo, de alguno de los países miembros del ALCA.”

El principio del “single undertaking”, (nada está negociado hasta que todo esté negociado) será acordado en la reunión del Foro como un piso común entre todas las delegaciones de empresarios y, como ya señalamos, también había parte de los acuerdos en las negociaciones entre los gobiernos de Argentina y Brasil en los días previos al Foro y a la reunión ministerial. Esto reviste importancia, porque ninguna de las negociaciones parciales que tuvieran acuerdo regirían o se implementarían hasta que todo esté terminado de negociarse. De ahí el reclamo de negociaciones equilibradas y balanceadas ante la disparidad de las economías. También se observan los pedidos de neutralización para los futuros miembros del ALCA que realicen variaciones unilaterales de los tipos de cambio (como por ejemplo la devaluación del real de 1999 de Brasil) o para medidas que alteran relativamente el comercio. Si bien no se definen en este caso cuáles, queda manifiesta la intención de buscar mecanismos válidos para todos los miembros por igual que puedan sancionarse para impedir este tipo de maniobras.

Sobre la desgravación arancelaria que implicaría un acuerdo de tal magnitud, el documento propone algo similar a lo acontecido durante los primeros años del MERCOSUR, específicamente entre 1991 y 1994. En ese lapso, se implementó una progresiva desgravación arancelaria, que incluso, pasada la fecha tope programada, no llegó a eliminar los aranceles en casi ningún área, sobre las áreas de bienes sensibles que continuarán con aranceles hasta el día de hoy. Sin embargo, en términos generales se produjo una rebaja importante de aranceles. El objetivo, entonces, consistía en implementar un esquema que tienda a la rebaja, pero que esta no se de en forma automática y respete las áreas más sensibles.

Para las negociaciones arancelarias el documento proponía un “arancel base” sobre el que “se negociará un cronograma de preferencias arancelarias que se aplicarán a Aranceles conocidos a una fecha anterior al inicio de la negociación y a todos los gravámenes y medidas que restringen las importaciones de bienes tales como, picos arancelarios, cuotas arancelarias, estacionalidad arancelaria, etc, a dicha fecha”. A esto se agregaba un período de referencia: “El período de referencia para evaluar los datos de comercio será el correspondiente a los tres años calendario completos previos al inicio de las negociaciones. Cada país presentará al momento en que se inicien las negociaciones del Programa de Desgravación Arancelaria, una primera lista de bienes sensibles, que podrán tener plazos mayores para la eliminación total de aranceles que lo establecido en dicho Programa. Dichos bienes sensibles podrán estar sujetos a ritmos no lineales de reducción de aranceles y períodos de gracia” (UIA, 2001: 4).

Sobre los plazos e intensidades, se afirma: “El inicio, ritmo, intensidad y plazos de las concesiones arancelarias y no arancelarias reconocerán las diferencias en el tamaño, el grado de desarrollo relativo y los desequilibrios en los flujos de comercio recíprocos de las economías nacionales. Asimismo, se reconocerá la diferencia de tamaño y desarrollo relativo de los actores involucrados en cada rama de producción de bienes en particular. Se podrán contemplar períodos de gracia en los calendarios de desgravación de determinadas listas” (UIA, 2001:5). Aquí se buscaba claramente que las diferencias de productividad entre diversas economías nacionales y entre sectores de una misma rama productiva de diversos países sean tenidas en cuenta en el ritmo, los plazos y la intensidad de la desgravación.

Para profundizar esta postura se proponía la siguiente “Cláusula de Graduación Especial”. En ella se explicaba claramente la siguiente posición: “esta cláusula debe estar orientada a *afrentar el tipo de acuerdo comercial singular que implica el ALCA, que planteará la integración sin barreras arancelarias ni para-arancelarias de industrias preexistentes con enormes diferencias en su tamaño y desarrollo relativo, insertas en estructuras competitivas nacionales radicalmente desiguales*. En consecuencia, debe considerarse un mecanismo cautelar compatible con los Acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT. Dicho mecanismo debe permitir que, la reasignación de los recursos económicos a que dará lugar el ALCA se realice en un proceso de *expansión de las actividades productivas del país, tendiente al pleno empleo de sus recursos humanos y mejora del nivel de vida de su población*, única manera de trazar un camino consistente con la *reafirmación democrática de los países del continente establecida en las Cumbres de las Américas*.” (UIA, 2001: 6-7, el subrayado es nuestro).¹⁹ La parte remarcada señala enfáticamente la desigualdad de las industrias preexistentes e incluso enfatiza también sobre el carácter nacional de las estructuras competitivas radicalmente diferentes. Se apela, entonces, a los mecanismos defensivos en el marco del GATT, organismo que si bien avanzó mucho en la liberalización comercial a escala mundial, también sancionó un conjunto de prácticas que sirven de defensa para regímenes competitivos en desigualdad. Como se dice explícitamente, esos mecanismos especiales debieran garantizar que el ALCA desarrolle un proceso de expansión productiva tendiente al pleno empleo para mejorar la calidad de vida de la población en el marco de la reafirmación democrática establecida en las Cumbres de las Américas. La relación, mercado empleo-calidad de vida-democracia merecería un análisis especial que ya escapa a este trabajo, al respecto señalamos solamente que, por un lado, se apela a la producción de mercancías como eje rector para garantizar el bienestar de la población y contribuir a la reafirmación democrática, pero por otro lado, se pretende normalizar y reglar lo que el mercado no podrá subsanar, sino que por el contrario, tenderá a profundizar: desigualdad productiva, primacía de los capitales más concentrados, problemas de empleo y su consiguiente conflictividad social.

Como punto importante, la UIA propone la implementación de Medidas de Salvaguardia Continentales compatibles con los acuerdos internacionales firmados en la región como parte de una estrategia defensiva ante un fuerte perjuicio por la entrada de productos de otros países del ALCA: “Las medidas serán aplicables en cualquier momento de la vigencia del Acuerdo a los bienes que se beneficien del programa de liberalización comercial. Podrán ser aplicadas cuando las importaciones de un bien originario de uno o más países de ALCA, individual o conjuntamente, aumenta en tal cantidad en relación a la producción doméstica/consumo aparente doméstico y se realiza en condiciones que causan daño o amenazan causar daño a la rama de producción doméstica de bienes similares o

¹⁹Termina el apartado con la siguiente idea “En este sentido debe tenerse presente que la falta de competitividad que puede afectar a las industrias instaladas puede deberse a mayores costos derivados de políticas monetarias, tributarias y crediticias que resultan del endeudamiento público histórico y de las medidas adoptadas en virtud de orientaciones efectuadas por organismos multilaterales”. Es una clara alusión a la emparentar la falta de competitividad con la política de endeudamiento de la década del noventa y al rol del FMI, entre otros, como organismo multilateral.

directamente competidores. Podrán suspenderse total o parcialmente las preferencias arancelarias acordadas y/o establecerse cupos. Las medidas adoptadas deben restringirse a la/las Parte/s de las cuales provengan las importaciones que han producido daño o amenaza de daño.” (UIA, 2001:7).

El Régimen de Origen intentaba evitar desvío de comercio: “El régimen de origen no deberá constituirse en una traba al comercio, pero teniendo en cuenta que se otorgarán preferencias arancelarias a los productores del ALCA tendrá que ser lo suficientemente específico como para evitar desvíos de comercio y distorsiones al equilibrio y balance de la negociación alcanzada durante la aplicación del Cronograma de eliminación de aranceles. Deberán compatibilizarse los tiempos de la negociación de manera que, conocido el cronograma de preferencias arancelarias, se negocien las reglas de origen antes del cierre del Acuerdo. Las reglas de origen deberán resultar suficientes y apropiadas para contemplar las diferentes situaciones que se presentan en el comercio (...). Deberá incorporarse el principio de la acumulación regional de origen, con excepciones cuando se altere el equilibrio y balance de la negociación alcanzada durante el proceso de desgravación arancelaria. Las normas de emisión de los certificados de origen deberán basarse en la habilitación de entidades reconocidas en cada país autorizadas para emitir la certificación correspondiente, estableciendo los mecanismos de control, verificación y auditorías que podrán realizarse sobre las certificaciones otorgadas y las sanciones para el caso de certificaciones no veraces” (UIA, 2001:8).

4. Aproximaciones finales

El análisis previo nos ha permitido observar el panorama en torno al 2001 respecto de la integración regional. Hemos hecho hincapié en los cuestionamientos frente al ALCA ya que consideramos que es el derrotero seguido por la iniciativa norteamericana, donde comenzaron a evidenciarse signos de un rediseño en materia regional²⁰. En torno a la Cumbre de Quebec de abril de 2001, comenzaron a aparecer las diferencias entre los nuevos gobiernos que emergían en la región y Estados Unidos en materia de apertura e integración, diferencias que entrelazaban otras controversias comerciales de carácter más global como las que se trataban en la Ronda Doha de la OMC, sobre todo a medida que se acercaba el año 2005 –fecha de instalación del ALCA. Pero tanto Estados Unidos, al intentar avanzar en los borradores de discusión del ALCA²¹, como también la Unión Europea (UE), al lanzar las negociaciones por tratados de libre comercio con la CAN y el MERCOSUR, quedaban presos de los principales obstáculos que sus conflictos internos imponían al libre comercio, manifiestos en subsidios a los productores agrícolas y aranceles a las importaciones de materias primas de las periferias. Esto se evidenció posteriormente en las negociaciones de la Ronda Doha, donde los países periféricos –entre ellos los de América Latina– exigieron la eliminación de subsidios, comenzando a entremezclarse estas discusiones con las negociaciones por el ALCA y por los acuerdos comerciales con la UE (Kan 2010a).

Así, a medida que las Cumbres de las Américas avanzaban –Quebec 2001, la extraordinaria de Monterrey 2004, y la que selló el fracaso del ALCA, Mar del Plata 2005–, las discusiones para la instalación del ALCA empezaron a trabarse. Los países de la región, incluso con gobiernos que expresan intereses de fracciones de capital concentrado –y en algunos casos todavía con gobernantes que habían defendido políticas aperturistas– comenzaron a discutir los términos y condiciones de esa apertura irrestricta que planteaba Estados Unidos.

²⁰ Sobre la idea de “rediseño regional”, véase Katz (2006).

²¹ Los objetivos e implicancias del ALCA para la región fueron estudiados por Arceo (2002), Estay y Sánchez (2005b), Morgenfeld (2006) y Pascual, Ghiotto y Lecumberri (2007), entre otros.

Las protestas “por arriba” se enlazaba con la protesta social “por abajo” (Katz 2006), tal cual se expresó en las movilizaciones del 5 y 6 de abril en Buenos Aires. Siendo los movimientos sociales, políticos y sindicales los que señalaban más crudamente los perjuicios que la región debería afrontar en caso de aprobarse: eliminación de industrias locales, pérdida de puestos de trabajo, invasión de productos extranjeros, mercantilización de la tierra de las comunidades, mayor expansión del capital transnacional en áreas estratégicas y de desarrollo (según la perspectiva desarrollista estatal), re-primarización exportadora, aumento en los índices de pobreza e indigencia.²² Así es que desde la reunión ministerial en Buenos Aires, y durante en el bienio 2003/2004, fue en las minicumbres de Cancilleres, Ministros de Economía y Secretarios de Comercio para acelerar las negociaciones de cara a instalar alguna forma de área de libre comercio para el año 2005 donde se cristalizaron las divergencias de intereses en torno a la instalación de ALCA. Las mismas se expresaron en la disputa entre un grupo de gobiernos afines al proyecto estadounidense –entre ellos México, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana– y otro grupo de gobiernos que se opusieron a su sanción ante las condiciones exigidas -los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) más Venezuela. Agotadas las negociaciones para discutir algún tipo de apertura consensuada, como el “ALCA Light” o “ALCA a dos niveles”, la discusión se fue empantanando y este último grupo de países se opuso a la instalación del ALCA. De esta forma, su instalación se pospuso hasta nuevo aviso en la Cumbre de las Américas de Mar del Plata 2005. Con los mismos argumentos, las discusiones entre la UE y el MERCOSUR entraron también en una etapa de frialdad hasta que se revitalizaron en 2010. Debido a esta pérdida de terreno, Estados Unidos comenzó a elaborar otra estrategia que consistió en abandonar el multilateralismo para adoptar posturas unilaterales con expresión en temas comerciales, por ejemplo, prefiriendo la firma de TLC bilaterales (Katz 2006:15), que solamente resultaron exitosos en aquellos países que continuaron alineados con Washington, como Perú.

La derrota del ALCA en la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata como proyecto de integración para América Latina evidenció un cambio en la relación de fuerzas entre la región y Estados Unidos, que contrasta con el escenario de la década anterior dominado por las políticas de apertura comercial del Consenso de Washington y el alineamiento automático. Este hecho marcó un antes y un después en materia de integración, a partir del cual podemos observar que las discusiones regionales comenzaron a poner como epicentro, a diferencia de la concepción comercialista que dominara el escenario de la década anterior, la cuestión de la soberanía y la autonomía regional. Puesto que la nueva gobernabilidad emergente de aquel ciclo de protestas erigió como un elemento central, entre otras cuestiones, el reforzamiento de la soberanía nacional en relación al sistema interestatal. Y en este sentido es menester, como pudo visualizarse en nuestra exposición, vincular el ciclo de luchas anti-neoliberales con estos cambios, particularmente centrándonos en el año 2001 en el cual el aceleramiento de las contradicciones puso de manifiesto más crudamente lo que el ALCA implicaba, empujando una creciente movilización y organización de las clases subalternas a nivel regional.

²² En relación a los perjuicios que ocasionaría la firma de tratados de libre comercio, tomamos como ejemplo los resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, o NAFTA por sus siglas en inglés), firmado por México, Canadá y Estados Unidos en 1992 y lanzado en 1994. El contenido del acuerdo fue garantizar la movilidad del capital y profundizar la apertura indiscriminada que ya venía realizando el gobierno de Salinas de Gortari, teniendo como trasfondo los flujos comercial e inversor crecientes sostenidos por las empresas multinacionales estadounidenses (Estay y Sanchez 2005b:38). A los pocos años, para la economía mexicana los resultados arrojaban un crecimiento a una tasa inferior a la media de las décadas precedentes, siendo las áreas con inversión extranjera proveniente de Estados Unidos (tecnología, transporte y servicios financieros) las que más crecían. El área manufacturera que más creció fue la relacionada con el mercado externo, aunque con productos e insumos también importados y con mano de obra mexicana de bajo costo, las llamadas industrias *maquiladoras* al mismo tiempo que los salarios de la población decrecieron y las tasas de desempleo y subempleo aumentaron (Sastre 2005:153-54).

El escenario posterior encuentra a la región buscando mayor autonomía en el conjunto de las relaciones internacionales, rediseñando instancias existentes como el MERCOSUR y creando nuevas instancias regionales de integración, impensadas en la década anterior, como los bloques ALBA y UNASUR y el proyecto del Banco del Sur. Pero esos cambios ocurridos luego del 2005 con la derrota del ALCA comenzaron a esbozarse a partir del 2001 tanto a nivel regional como en Argentina en particular, país que luego de la recomposición de la crisis de diciembre de ese año comenzó un viraje en política exterior que lo constituyó en un actor central de la oposición al ALCA.

Documentos

1. II Cumbre Sindical del Mercosur, Declaración Final. 13 y 14 de diciembre, Florianópolis, Brasil
2. “Unión Industrial Argentina: Ponencia para los talleres de trabajo del VI Foro Empresarial de las Américas, Buenos Aires, Argentina, 6 y 7 de julio de 2001”

Diarios

Clarín, La Nación, Página 12

Bibliografía

1. Arceo., Enrique (2003), “El ALCA y su probable impacto en el mercado de trabajo en América Latina” en De la Garza Toledo, Enrique y Sala, Carlos (comp.) *Nafta y MERCOSUR: procesos de apertura económica y trabajo*, Bs. As, CLACSO.
2. Estay, Jaime., y Sánchez Daza., Germán (2005) “Una revisión general del ALCA y sus implicaciones”, en Estay., Jaime y Sánchez Daza., Germán, (Comps) *El ALCA y sus peligros para América Latina*. Bs. As., CLACSO.
3. Kan Julián y María Florencia Socoloff (2009), “América Latina de cara al Bicentenario: el escenario político regional entre las Cumbres de las Américas de Mar del Plata y Trinidad y Tobago”. Ponencia presentada en las Primeras jornadas del departamento de Historia del Centro Cultural de la Cooperación “Florencia Gorini”.
4. Kan Julián y Pascual Rodrigo (2011): “Integración regional en América Latina y Argentina: ¿Solamente una cuestión de Estados?” En Bonnet Alberto (comp.): *El país invisible. Debates sobre la Argentina reciente*, Bs. As., Peña Lillo / Continente.
5. Kan Julián (2010): “De Cancún a Mar del Plata. Las disputas y alineamientos entre los gobiernos de la región y Estados Unidos ante la derrota del ALCA”, en *Ciclos de la historia, la economía y la sociedad*, Año XX, Vol. XIX, Nº 37-38, Bs. As.
6. Kan Julián (2011): “Clase dominante, gobierno e integración en la Argentina de los noventa” Ponencia presentada en las XIII Jornadas Interescuelas Departamentos de Historia, Universidad Nacional de Catamarca, agosto.
7. Katz Claudio (2006): *El Rediseño de América Latina, ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Bs. As., Ed. Luxemburg
8. Morgenfeld Leandro (2006): *El ALCA, ¿a quién le interesa?*, Bs. As., Ediciones Cooperativas.
9. Palomino, Héctor (2003) “Los efectos de la apertura comercial sobre las relaciones laborales en la Argentina” en De la Garza Toledo, Enrique y Sala, Carlos (comp.) *Nafta y MERCOSUR: procesos de apertura económica y trabajo*, Bs. As, CLACSO.
10. Portela de Castro, María Silvia (2007) “El sindicalismo frente al MERCOSUR”, NUEVA SOCIEDAD No 211 ISSN: 0251-3552.
11. Rapoport Mario (2007), *Historia social, económica y política de la Argentina (1880-2003)*. Bs. As., Emecé.

12. Sastre, Angelo (2004) *El ALCA y la política neoliberal: ¿hegemonía y dominación en América Latina?*, México, CLACSO