2 Impactos y resistencias

Asia y Pacifico

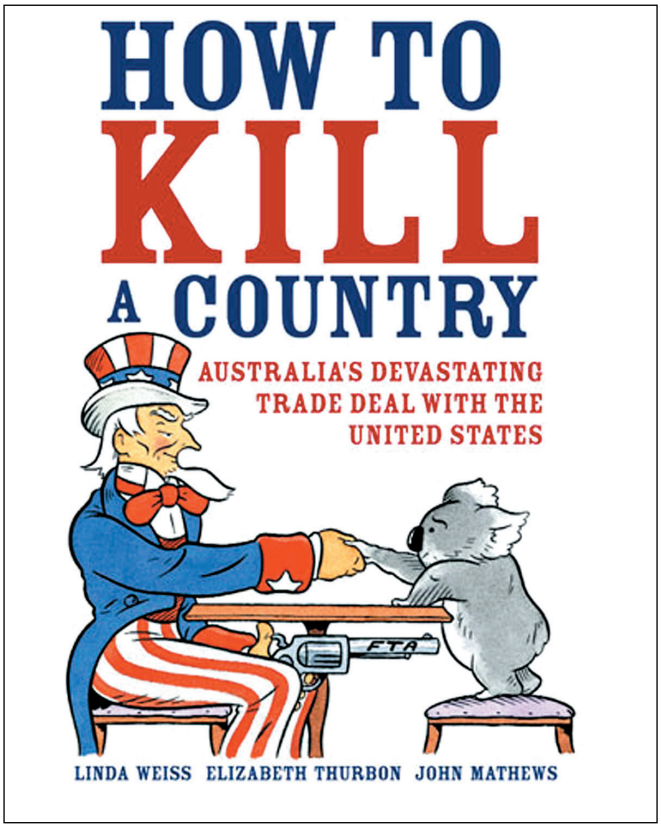
El tratado de libre comercio Australia–EE.UU – ¿comercio justo, o comercio sucio?

Jemma Bailey (Septiembre 2007)

Una imagen que perdura de la campaña contra el Tratado de Libre Comercio entre Australia y Estados Unidos (AUSFTA por sus siglas en inglés) es una caricatura que apareció en la tapa de un libro sobre las negociaciones titulado 'Cómo matar a un país' ("*How to Kill a Country*").

La caricatura mostraba a un koala (representando a Australia) parado sobre una silla y estirando su cuello para ver por encima de la mesa. Del otro lado de la mesa se veía al Tío Sam (Estados Unidos) vestido de rojo, blanco y azul. Sobre la mesa, el koala y el Tío Sam sonríen y se dan la mano. Por debajo de la mesa, el Tío Sam empuña un arma contra la barriga del koala.

En realidad, la historia del AUSFTA no es tan simple como eso. El partido político que gobernaba Australia durante las negociaciones –el conservador partido Liberal- apostaba fuerte al libre comercio y estaba demasiado interesado en estrechar las relaciones y acomodarse a los intereses estadounidenses. Pero como suele ocurrir en la mayoría de las negociaciones comerciales con Estados Unidos, el gobierno australiano no era para nada un par con igualdad de condiciones y poder de negociación que su socio. A la postre se firmó un acuerdo muy malo para el pueblo australiano.



La portada del famoso libro "Cómo matar a un País"
(Allen & Unwin, Sydney, 2004)

La ruta de la campaña contra el AUSFTA

Las negociaciones del AUSFTA comenzaron en marzo de 2003. En febrero de 2004 el texto había sido acordado tras puertas cerradas, y una versión final –de 800 páginas- salió a la luz pública.

La disparidad de poder en las negociaciones resultó evidente –la economía australiana es apenas el 4 % de la estadounidense. Sin embargo, el gobierno australiano entró a las negociaciones con poco más que su sincero apego al libre comercio y al neoliberalismo, la falsa

El TLC entre los EE.UU. y Australia fue visto por el pueblo australiano como una traición en favor de los EE.UU. y su poderoso sector empresarial

expectativa de que Estados Unidos abriría sus mercados agrícolas, y con la convicción equivocada de que Estados Unidos era un "amigo" que se preocuparía por nosotros en las negociaciones.

El gobierno australiano, con la ayuda de los grupos de presión empresariales y los medios de comunicación de Rupert Murdock, infló rabiosamente la valía del acuerdo. El Primer Ministro John Howard describió el AUSFTA como "una alineación de los astros...que no volverá a ocurrir en una generación o más". Para el Secretario Parlamentario de la Ministra de Comercio De-Anne Kelly, el AUSFTA era la "copa mundial del comercio".

Una campaña enérgica de corte comunitario se opuso al carácter antidemocrático de las negociaciones y exigió que las políticas de salud, sociales y ambientales quedaran excluidas del AUSFTA. En sus etapas finales, la campaña centró sus esfuerzos en el partido más progresista de la oposición, el Partido Laborista Australiano (ALP por sus siglas en inglés), con la esperanza de que éste bloqueara en el Parlamento cualesquier cambios a la legislación australiana como consecuencia del AUSFTA.

El acuerdo fue aprobado en el Parlamento en agosto de 2004. Para lograr su aprobación, la facción más conservadora del ALP usó su condición de mayoría interna dentro del partido para forzar el apoyo al acuerdo –aunque con enmiendas que consagraron la penalización del abuso de las patentes por parte de las empresas farmacéuticas, y el mantenimiento de las protecciones para los medios de comunicación actuales.

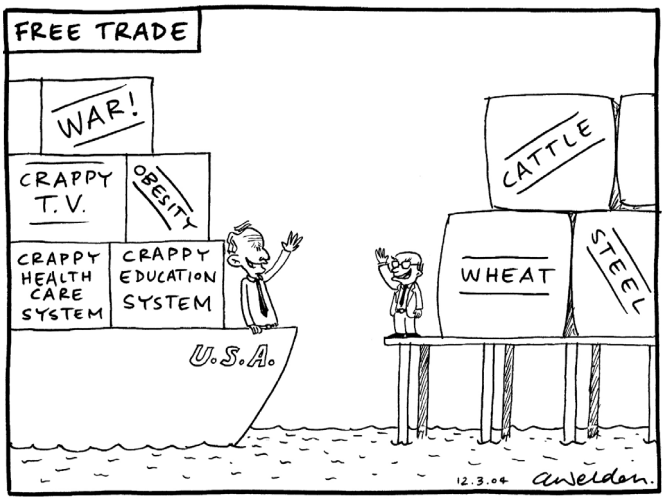
Las exportaciones más competitivas de Australia, entre las que se incluyen los trasbordadores (*ferries*) rápidos, las frutas con carozo, pepa o hueso y los vinos, siguen teniendo vedado, o muy restringido, su ingreso a Estados Unidos. El azúcar está completamente excluido del acuerdo, y la reducción de los aranceles para la carne y los lácteos ocurrirá en forma progresiva a lo largo de un período de 18 años.

Identificación de los objetivos – Impactos del AUSFTA

En 2002, el ex Representante Comercial de Estados Unidos Robert Zoellick escribió al Congreso presentando una lista de las políticas sociales clave de Australia que habían sido identificadas como "barreras al comercio" onerosas. Esa carta fue un documento importante que permitió identificar las áreas clave de la campaña contra el AUSFTA.

- **Medicamentos asequibles: el Programa de Beneficios Farmacéuticos**
  Los negociadores estadounidenses identificaron el Programa de Beneficios Farmacéuticos australiano (PBS por sus siglas en ingles) como un obstáculo al comercio. En el marco del PBS, el gobierno australiano compra a precios mayoristas grandes cantidades de los medicamentos aprobados, y de ese modo garantiza que esos medicamentos tengan precios asequibles. Los medicamentos son entre 3 y 10 veces más baratos que en Estados Unidos. No debe sorprender entonces que las grandes compañías farmacéuticas estadounidenses desearan que el AUSFTA les otorgara mayores derechos...y por supuesto, medicamentos más caros. La campaña que llevó adelante la comunidad logró salvar la mayor parte del PBS. No obstante, los pequeños cambios introducidos, como por ejemplo el que permite ampliar el plazo de vigencia de las patentes para los medicamentos, probablemente tengan consecuencias negativas para el PBS y retrasen la disponibilidad de los medicamentos genéricos más baratos.

- **Etiquetado de los alimentos transgénicos**
  Gracias a las campañas de los consumidores denunciando los impactos de los alimentos transgénicos sobre la salud y el medioambiente, la legislación australiana exige su etiquetado. Los negociadores estadounidenses pretendían debilitar las leyes australianas en este campo, armonizándolas con los requisitos de etiquetado más laxos de Estados Unidos. La enérgica campaña realizada por los agricultores y los grupos ecologistas en Australia frenó los intentos estadounidenses de eliminar el sistema de etiquetado.



La compensación involucrada en el TLC EE.UU.-Australia.
(Imágen: Andrew Weldon)

- **Adopción de la legislación estadounidense sobre derechos de autor**
  Estados Unidos pretendía que Australia cambiara sus leyes sobre derechos de autor y adoptara las estadounidenses. El capítulo del AUSFTA sobre propiedad intelectual es básicamente una copia de retazos de las leyes estadounidenses. Entre otras cosas, amplía el plazo de vigencia de los derechos de autor de 50 a 70 años. Las bibliotecas y los organismos de la educación pública australiana hicieron fuertes campañas sobre este punto, ya que implicaría costos más altos

para sacar copias de materiales, incluso con fines educativos.

- **Reglas sobre contenido local en los medios de comunicación**
  La legislación australiana sobre contenido local exige que se reserve un horario mínimo para obras de cine, televisión y radio realizados en Australia. La legislación sobre contenido local apoya a la industria nacional de los medios de comunicación y garantiza que se pueda escuchar una diversidad de voces australianas. Las empresas estadounidenses de medios de comunicación ya dominan el mercado local, y sin esta exigencia de contenido local, la industria de los medios australiana se vería en dificultades para sobrevivir. La campaña de la comunidad logró mantener las reglas sobre contenido local para los medios de comunicación existentes, pero no para medios emergentes o nuevos. Esto significa que se perderá esta protección en la medida en que se produzcan avances tecnológicos en el cine, la televisión y la radio.

- **Cuarentena**
  Australia tiene leyes de cuarentena bastante estrictas, y éstas fueron identificadas por los negociadores estadounidenses como una barrera al comercio. Los productores australianos de vino, cerdos y pollos denunciaron que una legislación de cuarentena más débil los haría vulnerables a los brotes de enfermedades, virus y plagas estadounidenses que no existen en Australia. Después de una fuerte campaña pública, la mayor parte de la legislación en materia de cuarentena se mantuvo.

- **Restricciones a la inversión extranjera**
  La Dirección de Supervisión de la Inversión Extranjera de Australia es el organismo que supervisa las inversiones que se proponen hacer las compañías extranjeras en el país. Estados Unidos quería eliminar estos controles para obtener así acceso a nuestras industrias estratégicas como los medios de comunicación, las telecomunicaciones, las líneas áreas y la banca. Estados Unidos logró elevar el límite para la supervisión de inversiones de US$50 millones a US$800 millones.

- **Reglamentación de los servicios y las inversiones**
  Estados Unidos intentó modificar la legislación australiana para que las compañías estadounidenses recibieran un trato similar al de las compañías australianas. La campaña se centró en los servicios esenciales. Algunos servicios públicos claves como la salud, la educación y los medios de comunicación públicos quedaron excluidos del AUSFTA. La energía, el agua y el transporte público, sin embargo, quedaron dentro del acuerdo.

- **Aranceles en las industrias manufactureras clave**
  Australia ha mantenido aranceles altos en textiles y en las industrias de la vestimenta y el calzado, al igual que en la automotriz. Según el Sindicato de Trabajadores Industriales de Australia (*Australian Manufacturing Workers Union*), la reducción de los aranceles por intermedio del AUSFTA significaría en los hechos el cierre de estos sectores y la pérdida de más de 130.000 puestos de trabajo, principalmente en las comunidades regionales.

- **El mecanismo de solución de diferencias inversionista-Estado**
  Estados Unidos quería un mecanismo de solución de diferencias inversionista – Estado en el AUSFTA. Esto le habría permitido a las empresas estadounidenses impugnar varias leyes australianas como incompatibles con el AUSFTA y perjudiciales para sus ganancias. Esto habría atado de manos al gobierno australiano a la hora de formular leyes que pudieran afectar a compañías estadounidenses. En el marco de

Los que manejan los hilos detrás del AUSFTA

El AUSFTA fue decididamente un mal negocio para Australia -la mayoría de los australianos se opusieron y fue cuestionado por los principales economistas. Según dicen los rumores, los propios burócratas del gobierno australiano expertos en comercio recomendaron que no se lo firmara. Entonces, ¿qué razones llevaron al gobierno australiano a firmarlo?

La ideología: El gobierno conservador de Howard estaba ideológicamente comprometido con el neoliberalismo. Todo indica que el AUSFTA le serviría de excusa para consolidar y perpetuar su agenda desreguladora y privatizadora.

Los grupos de presión empresariales: Varios grupos de presión empresariales muy bien financiados jugaron un papel clave de impulso al AUSFTA. En particular:

- AUSTA – La coalición empresarial que dirige Alan Oxley, que incluye a la Cámara Australiana de Comercio e Industria (Australian Chamber of Commerce and Industry) y la Cámara de Comercio de Estados Unidos en Australia (American Chamber of Commerce in Australia)
- El Consejo Empresarial de Australia (Business Council of Australia)- integrado por compañías llamadas “australianas”, aunque muchas empresas de las más grandes de Australia son de propiedad extranjera.
- Medicines Australia: Representa a las empresas farmacéuticas en Australia, e incluye filiales locales de las compañías farmacéuticas estadounidenses

El gobierno australiano también tuvo cuidado de indemnizar a algunas de las industrias importantes que perdieron con el AUSFTA. Por ejemplo, los cultivadores de azúcar recibieron un paquete de ajuste de $444 millones de dólares australianos. ¿Para comprar su silencio, quizá?

La Guerra: El AUSFTA fue negociado a la sombra de la llamada guerra contra el terror y el apoyo del gobierno australiano -sin mandato del pueblo australiano- a la invasión de Afganistán e Irak. El AUSFTA devino crecientemente vinculado a los intereses militares de Australia. Habiendo enganchado el vagón australiano tan estrechamente a Estados Unidos en la 'Coalición de los Dispuestos' ('Coalition of the Willing'), el Primer Ministro australiano no parecía estar en condiciones de rechazar el AUSFTA.

un litigio inversionista-Estado, las demandas son presentadas ante un panel de expertos en un tribunal internacional, en audiencias cerradas para el público.

La sólida campaña contra el AUSFTA utilizó ejemplos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés), al amparo del cual distintas compañías impugnaron las leyes nacionales. La campaña logró su objetivo y el mecanismo de solución de diferencias inversionista – Estado no fue incluido en el AUSFTA.

La campaña

La campaña contra el AUSFTA reunió a una variada gama de organizaciones y movimientos en Australia, entre ellos sindicatos, grupos religiosos, grupos ecologistas, defensores de la salud y la educación pública, bibliotecarios, jubilados y estudiantes. Muchos de estos grupos nunca antes habían trabajado juntos – ni tampoco habían trabajado en temas relativos al comercio- y las alianzas que conformaron han perdurado más allá del AUSFTA.

Esos grupos se congregaron principalmente en torno a la Red Australiana de Inversiones y Comercio Justo (*Australian Fair Trade and Investment Network* – AFTINET). AFTINET coordinó muchas acciones conjuntas durante la campaña.

¿Cuáles fueron entonces los ejes centrales de la campaña?

Educación comunitaria: fue uno de los ejes centrales. Al comienzo de la campaña muchas personas todavía no sabían qué era un TLC, mucho menos porqué debían preocuparse por los TLC. Se realizaron foros públicos, asambleas públicas y manifestaciones comunitarias en todas las ciudades capitales y en muchas ciudades de menor tamaño. Se difundieron distintas publicaciones de educación popular, caricaturas y animaciones, donde se denunciaban distintos aspectos del AUSFTA. Mira la animación sobre contenido local de los medios que elaboró la Asociación de Productores de Cine y Televisión (*Screen Producers Association*) de Australia en http://www.spaa.org.au/freetrade.html

Movilización y construcción de movimientos: un paso más allá de la educación, la campaña buscó involucrar y movilizar a la gente. Se realizaron manifestaciones públicas en la mayoría de las ciudades capitales. Las organizaciones realizaron campañas y talleres para escribir cartas. Hubo jornadas enteras de seminarios educativos (*teach-ins)* en Sydney y Melbourne y sesiones de capacitación para educadores sobre el AUSFTA.

Cabildeo: Las negociaciones del AUSFTA se llevaron a cabo en la etapa previa a las elecciones nacionales en Australia, y por eso la campaña también centró esfuerzos en el cabildeo con los políticos, especialmente los políticos del ALP y otros partidos minoritarios simpatizantes. Durante la campaña se le enviaron miles de cartas y correos electrónicos a los políticos, y AFTINET coordinó las visitas y el cabildeo con los políticos locales. La campaña obligó a que se realizaran dos investigaciones parlamentarias, que recibieron 700 remisiones públicas. A nivel de los consejos locales se presentaron y aprobaron mociones contra el AUSFTA.

Medios de comunicación: la campaña concitó mucha atención de los medios, tanto convencionales como comunitarios. El sindicato de los medios trajo a varios actores de gran popularidad (y cantantes de protesta) como Toni Collette y Russell Crowe para levantar el perfil de la campaña.

Hubo algunas acciones conjuntas de activistas estadounidenses y australianos. Por ejemplo, el Consejo Australiano de Sindicatos (*Australian Council of Trade Unions*) y la Federación de Trabajadores y Congreso de Organizaciones Industriales de Estados Unidos (AFL-CIO) hicieron una declaración conjunta, y lo mismo hicieron las organizaciones ecologistas. Lamentablemente, la mayor parte de esta campaña conjunta se realizó a través de organizaciones de mayor porte y no fue muy sostenida.

Un aspecto importante de la campaña fue la realización de investigaciones que permitieron desenmascarar la retórica del gobierno de que el AUSFTA sería muy beneficioso para la economía australiana. El gobierno se apoyó en los estudios realizados por el Centro de Economía Internacional (*Centre for International Economics*) para sostener que el TLC generaría beneficios económicos por un valor de US$2.000 millones en un plazo de 10 años. Pero el detalle tramposo de esos estudios es que suponían que el comercio agrícola quedaría plenamente liberalizado –que es algo que nunca iba a ocurrir. Los grupos integrantes de la campaña encargaron sus propias investigaciones que anunciaban pérdidas y socavaron las afirmaciones del gobierno.

Las grandes cosas crecen desde el pie – la medida de los logros de la campaña

A pesar de la fuerza de la campaña, el AUSFTA se firmó. Algunos pueden decir que perdimos por un pelo. Pero la campaña sí tuvo éxito en generar un auténtico giro en el debate público sobre el libre comercio. En la política australiana, el libre comercio se había transformado en una vaca sagrada; no era posible cuestionarlo. Se daba por cierto que el libre comercio traería mayor riqueza y prosperidad para todos. Y en este aspecto, el partido laborista (ALP) cantaba con la misma partitura que el gobierno conservador del Partido Liberal.

La campaña contra el AUSFTA desató el debate de mayor envergadura que jamás se haya visto en Australia sobre un acuerdo comercial. El debate a nivel de la comunidad –e incluso en los medios masivos convencionales- se cuestionaba si el propósito de los acuerdos de libre comercio es abrir más el comercio y los mercados, o si su objetivo es más bien garantizar mayores derechos para las grandes empresas y debilitar el control público de las políticas sociales.

La campaña consiguió cambiar la opinión pública. Al comienzo de la campaña el apoyo al AUSFTA era del 65%, pero al momento de su firma había caído al 35%. Incluso a pesar de haberse firmado, es universalmente aceptado en Australia que éste fue un mal negocio. La campaña también tuvo éxito al lograr que un mal negocio...resultara menos malo que lo que de otro modo hubiera sido. No incluyó ningún mecanismo de solución de diferencias inversionista-Estado, la legislación australiana sobre cuarentena se mantuvo relativamente intacta, al igual que las leyes de etiquetado de los alimentos transgénicos. Se logró conservar las reglas de

contenido local para los medios de comunicación conocidos en la actualidad, y las restricciones existentes para la inversión extranjera en Qantas, Telstra y la propiedad de los medios de comunicación también se mantuvieron.

En el área clave de los medicamentos, la campaña presionó al partido laborista (ALP) para que obligara a realizar una enmienda que permitiese salvaguardar la política de medicamentos de Australia contra la práctica de 'perpetuación' ('*evergreening*') de las patentes de la industria farmacéutica. "Evergreening" o "perpetuación" es el término con el cual se designa la práctica de la industria de interponer reclamos de patente ficticios que responden a modificaciones mínimas sobre productos conocidos, como forma de dilatar la comercialización de medicamentos genéricos más baratos tras la expiración de sus patentes.

El aguijón en la cola del alacrán es que en las áreas en las que Estados Unidos no logró sus metas, consiguió que se crearan comités conjuntos Australia-Estados Unidos para poder incidir de forma permanente en la formulación de políticas en Australia, sin rendirle cuentas a nadie. El AUSFTA estableció comités conjuntos en medicamentos, cuarentena y normas técnicas incluyendo el etiquetado de alimentos. Tres años más tarde, todavía no hemos podido conocer los nombres de quiénes integran estos comités, cuándo se reúnen o qué discuten.

El koala y el arma en perspectiva

Es importante poner al AUSFTA en el contexto de otras negociaciones comerciales de Australia. Aunque en el AUSFTA hace el papel del koala amenazado con un arma apuntándole a la barriga, el gobierno australiano está lejos de ser una inocente paloma. Un rápido análisis de las negociaciones comerciales de Australia con Tailandia y los países del Pacífico demuestra que el gobierno australiano también es en sí mismo bastante proclive a empuñar un arma por debajo de la mesa y negociar sus propios acuerdos de comercio que imponen políticas neoliberales perjudiciales.

El desafío que enfrenta el movimiento en Australia es aprovechar el ímpetu generado por la campaña contra el AUSFTA para pedirle cuentas al gobierno australiano por actuar como un matón en sus negociaciones comerciales con otros países.

Fuentes de información

Australian Fair Trade and Investment Network AFTINET www.aftinet.org.au. AFTINET reunió 80 organizaciones durante la campaña contra el AUSFTA. Este sitio tiene un gran archivo con los boletines de la campaña. Por más detalles sobre los impactos del AUSFTA, ver el volante "10 devils in the detail".

Global Trade Watch Australia http://tradewatchoz.org/. Este sitio tiene un registro muy amplio de prensa sobre la campaña contra el AUSFTA.

Australian Manufacturing Workers Union, Campaña por el NO al USFTA http://www.amwu.asn.au/default.asp?Action=Category&id=68

Amigos de la Tierra (FoE) Australia, página web de la campaña contra el AUSFTA http://www.foe.org.au/trade/learning-resources/australia-2013-united-states-free-trade-agreement/

Pat Ranald, *The Australia-US Free Trade Agreement: a contest of interests*, Journal of Australian Political Economy, No. 57, junio 2006. www.jape.org. Un buen análisis de las fuerzas sociales y empresariales a favor y en contra del AUSFTA.

Un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del TLC con Estados Unidos http://www.OzProspect.org

Entrevista con John Matthews en la Radio ABC sobre los impactos del AUSFTA dos años después. John Mathews es co-autor del libro How to Kill a Country http://bilaterals.org/article.php3?id_article=7828

Declaración conjunta de grupos australianos solicitando al Senado de Australia que detenga la legislación del AUSFTA http://aftinet.org.au/campaigns/US_FTA/usftasignonstatement.html