

Capítulo Quinto

Miami, noviembre de 2003

Se ajusta el método, los objetivos se mantienen

Ya publicada la primera versión de este libro¹⁰¹, tuvo lugar en Miami, entre el 17 y el 20 de noviembre de 2003, una nueva cumbre ministerial del ALCA. Algunos hechos fundamentales enmarcaron esta reunión y condicionaron fuertemente sus resultados.

Por una parte, el fracaso de la reunión de la OMC en Cancún (setiembre de 2003) y la emergencia del «grupo de los 20plus», una conjunción de más de 20 países cuya firmeza y determinación impidió que los países centrales alcanzaran sus objetivos en esa oportunidad e impusieran a las naciones subdesarrolladas nuevas condiciones desfavorables en diversas materias –algunas de ellas comerciales, y otras, como ya hemos subrayado, que exceden abiertamente lo que puede considerarse como «comercial»–. El gobierno de Estados Unidos, a poco de abrirse la campaña electoral en que está en juego la reelección de su titular, George Bush (h), no se hallaba en condiciones de afrontar un nuevo fracaso en las negociaciones internacionales.

En segundo lugar, la nueva administración de Brasil, uno de los líderes del grupo de los 20 plus, y corresponsable de la orientación del proceso de negociaciones del ALCA junto con Estados Unidos, comenzó a desarrollar una política orientada a consolidar su liderazgo en el área latinoamericana, resistiendo en forma frontal y enérgica las pretensiones norteamericanas. Rápidamente la nueva administración argentina, emergente de la brutal crisis que afectara a ese país se plegó a esa postura. Como ya hemos referido¹⁰², el 16 de octubre de 2003 los presidentes de Brasil y Argentina aprobaron un documento conocido como «Consenso de Buenos Aires», que anti-

101. Edición de emergencia impresa para su presentación en el Foro Social Uruguay, 10-12 de octubre de 2003.

102. Véase supra, Capítulo Primero, numeral 6, «La postura de Brasil».

cipaba una fuerte oposición a la línea de acción norteamericana en el ALCA, al tiempo que definía una serie de criterios propios, adoptados con la mirada puesta en los intereses comunes de los pueblos latinoamericanos y contenía algunos avances respecto de las nuevas iniciativas que en materia de comercio internacional ha venido desarrollando Brasil, sólidamente acompañado por su vecino.¹⁰³

En tercer lugar, la posición de Brasil se afirmó en la justa negativa a negociar en áreas como una mayor apertura de los mercados de bienes manufacturados y servicios, las reformulación de las normas de contratación pú-

103. En el actual contexto hemisférico y universal, el documento de Lula y Kirchner adquiere una relevancia decisiva. Por una parte, constituye un acto de dignidad y de afirmación de la soberanía por parte de los dos socios más importantes del MERCOSUR, que proclaman su derecho –y su compromiso– a definir la agenda y los contenidos de las negociaciones con autonomía y conforme a sus propios intereses. Por otra parte contiene una definición muy clara de esos intereses, que se identifican con los de los pueblos, afirmando los derechos económicos, sociales y culturales, y el derecho al desarrollo como ejes de referencia ineludibles para cualquier negociación; derechos que, junto con las libertades fundamentales, garantizarán un «ámbito de libertad y justicia social en concordancia con los valores, propósitos y objetivos establecidos en la Cumbre del Milenio».

Lula y Kirchner ponen el acento en el proceso de integración regional, subrayan la necesidad de la profundización democrática en la región y afirman la exigencia de una participación activa de la sociedad civil –hasta ahora consecuentemente marginada de toda intervención en estos procesos.

«La pobreza no se resuelve con planes de asistencia» dice el documento. Los mandatarios asumen el compromiso de instrumentar políticas públicas que impulsen el crecimiento sustentable y la distribución equitativa de sus beneficios, fijan la «absoluta prioridad de la educación como herramienta de inclusión social», proponen poner en práctica «políticas de desarrollo regional que tengan en consideración y respeten la diversidad...».

El Consenso de Buenos Aires también contiene afirmaciones que se orientan en la dirección de una profunda reformulación del MERCOSUR, al que aluden diciendo que «no es solamente un bloque comercial sino, por el contrario, constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido». En el mismo sentido, declara concebir la integración regional como «una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación». Esa integración apuntará a «un modelo de desarrollo en el que se asocian el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos».

Ratifica la defensa de un sistema multilateral de comercio «abierto, sin distorsiones, no discriminatorio», construido sobre la base de negociaciones múltiples y alianzas con otros países que comparten preocupaciones similares, confirmando la línea asumida en Cancún, donde ambos países integraron el «Grupo de los 20+» que lideró la resistencia a los intentos de imposición y a las maniobras propugnadas por los países ricos. Respecto del Alca, define el objetivo de alcanzar «un acuerdo equilibrado que respete los intereses dispares de los participantes» reclamando flexibilidad y contemplación de la situación asimétrica de los países involucrados.

Termina afirmando la vigencia de las normas y principios del Derecho Internacional para asegurar la paz; enfatiza el compromiso histórico con un orden multilateral «basado en la igualdad soberana de todos los estados»; rechaza el ejercicio unilateral del poder, «incompatible con los propósitos y principios consagrados por las Organización de las Naciones Unidas».

blica (admitiendo la libre competencia de empresas extranjeras en esta área), la liberalización de las normas en materia de inversiones y la consagración de un régimen mucho más duro en materia de propiedad intelectual. Brasil condicionó en todo momento su disposición a desarrollar negociaciones en estos tópicos a que Estados Unidos abandonara el proteccionismo agrícola –en sus diversas y complejas manifestaciones–, asegurando el acceso de su producción al mercado norteamericano. Nadie ignora que la apertura real del mercado agrícola y el abandono de las políticas de protección, ayuda interna y subsidios es política y aún económicamente imposible para Estados Unidos. Éste pretendía remitir las negociaciones en esta materia a la OMC –posponiendo indefinidamente cualquier concesión– y a la vez obtener beneficios y ganar terreno en los temas de su interés en el ámbito del ALCA.

La posición de Brasil fue acompañada por Venezuela y Argentina, y suscitó la simpatía o el apoyo más bien solapado de los restantes socios del Mercosur, que no deseaban un enfrentamiento abierto con el país del norte.

Mientras Estados Unidos ejercía presiones internacionales para alcanzar sus objetivos, lograba que un total de seis países abandonara el recientemente constituido grupo de los 20 plus, y acentuaba su política de impulsar –al mismo tiempo, con idénticos objetivos y similares contenidos– un conjunto de tratados bilaterales o subregionales, con la intención inocultable de «dividir para reinar»; condicionar, a partir de los beneficios que fuera obteniendo aquí y allá, las futuras negociaciones del ALCA y dejar intactas las posibilidades de alcanzar sus objetivos para el caso de un eventual fracaso de aquél, Brasil se afirmaba en su postura. El ALCA se encaminaba velozmente hacia un callejón sin salida y era previsible un fracaso rotundo de la reunión ministerial de Miami. En el fondo, las razones serían muy semejantes a las que provocaron el «descarrilamiento» de la OMC en Cancún. Las declaraciones intercambiadas se endurecieron y el fantasma de una nueva frustración en el ámbito de las negociaciones internacionales comenzó a flotar sobre las Américas.

Brasil y Estados Unidos, principales actores de este proceso, continuaron negociando. Desde el punto de vista político compartían un interés: evitar la imagen de un nuevo fracaso. Ya hemos indicado que ello hubiera sido inaceptable para la administración Bush, mientras que no resultaba conveniente para Brasil aparecer públicamente como el responsable de un segundo naufragio en el ámbito de las negociaciones comerciales internacionales. De esta franja mínima de coincidencia nació un acuerdo entre ambos gigantes que luego se reflejaría de manera prácticamente íntegra en

el documento aprobado en Miami. Formalmente la reunión ministerial de Miami apareció y fue promocionada como «exitosa», se aprobó una declaración suscrita por todos los ministros de comercio, el trance fue salvado.

Si dejamos de lado el elaborado lenguaje diplomático y examinamos el contenido real de la declaración aprobada en Miami, las conclusiones, sin embargo, son otras.

De Miami surge inequívocamente un nuevo ALCA, con pretensiones claramente aminoradas. Los acuerdos de 1998 –adoptados en la reunión ministerial de Costa Rica y en la cumbre presidencial de Santiago de Chile– establecían claramente la obligación de alcanzar un compromiso único, global, no fraccionable, totalizador: el llamado «*single undertaking*» conforme al cual todos los temas incluidos en la agenda y abordados por los grupos de trabajo debían ser objeto de negociación y acuerdo, sin exclusiones. Este mandato fue enterrado sin honras fúnebres en Miami, bajo el manto del disimulo, sin anunciarlo expresamente, incluso negando oficialmente la defunción.

El «nuevo ALCA» es considerablemente menos pretencioso y por cierto mucho más débil. Sus perspectivas son significativamente inferiores. Parte de la base de que Estados Unidos y Canadá no abrirán sus mercados agrícolas, no abandonarán ni reducirán sus políticas proteccionistas en la materia, mientras los restantes países del hemisferio mantendrán sus políticas en lo que refiere a inversiones, propiedad intelectual y compras gubernamentales, entre otros temas críticos. Parece que el realismo –la noción real de los límites de lo negociable para cada uno de los actores– hubiera ganado una batalla, en cuanto se excluye de las pretensiones antes irrenunciables del ALCA todo aquello que suscita conflictos de intereses irresolubles. La decisión precedente –impuesta bajo fuerte presión norteamericana– de concluir las negociaciones para el 2005 también parece haber quedado atrás. El nuevo ALCA apunta a consagrar un acuerdo sobre un conjunto de derechos y obligaciones de menor perfil en los temas estrictamente comerciales, evolucionando de la propuesta original de un acuerdo global, único e indivisible, a un compromiso mínimo, un « piso común » sobre el que podrán desarrollarse luego, en forma flexible, no obligatoria y « a voluntad » de los diferentes países, acuerdos bilaterales o multilaterales sobre diversos temas comerciales. Cada uno avanzará hasta donde esté dispuesto a llegar, en compañía de quien desee avanzar. Los países podrán otorgarse –bajo esta modalidad– « beneficios y obligaciones adicionales ». A partir de un « ALCA mínimo », y –eso sí– en forma congruente y compatible con los acuerdos de la

OMC, podrá desarrollarse un enjambre de «hijos del ALCA», apenas continentados en un marco básico débil y aparentemente también lábil. Esta nueva formulación ha sido bautizada significativamente con nombres tales como «ALCA a la carte», «ALCA mínimo» o «flexible», que dan cuenta apropiada de la formidable rebaja de los propósitos iniciales.

Formalmente el ALCA permanecerá entonces como un espacio y un proceso de negociación; continuarán trabajando los 9 grupos de negociación pero el contenido, el alcance y el significado real de las negociaciones habrán sufrido un cambio sustancial.

Pero nada autoriza a celebrar la muerte del ALCA. Bajo otras formas, bajo otras modalidades, en otro contexto y sobre bases diferentes, todos los peligros y todos los inconvenientes que hemos señalado en este trabajo se mantienen. El nuevo acuerdo es funcional, a su modo, a los objetivos estratégicos de Estados Unidos y su élite corporativa. En este sentido, nada ha cambiado, como veremos a continuación.

1. En primer lugar, es impensable que los objetivos que inspiran la acción de la administración norteamericana y su élite corporativa se hayan modificado. Siguen plenamente vigentes y serán procurados con idéntica pertinacia por otros medios. La reformulación del ALCA en los términos que hemos descripto implica el reconocimiento de la imposibilidad de seguir adelante por las vías inicialmente previstas, pero apunta a salvar lo esencial: el proceso de negociaciones sigue abierto y vigente, sus objetivos permanecen, se constituye un marco de derechos y obligaciones mínimas dentro del cual se abre un amplísimo campo de negociaciones bilaterales, multilaterales y subregionales. La estrategia norteamericana –que ya había echado mano a este recurso– redoblará sus esfuerzos en esta dirección para obtener por separado, en relación a países o grupos de países determinados, las ventajas que no pudo concretar en el espacio global de negociación. Ya se ha anunciado para 2004 el comienzo de tratativas con Colombia y Perú, y con Bolivia y Ecuador que se suman a las ya avanzadas en pro de un tratado de libre comercio de Centro América o CAFTA. Impedido de alcanzar sus objetivos en el espacio global, enfrentado a la resistencia poderosa de Brasil, Estados Unidos diversificará sus esfuerzos –sus presiones, sus políticas de chantaje– concentrándolas sobre países y grupos de países, para lograr los mismos resultados. No será tan práctico, pero nadie podrá negar que tiene buenas posibilidades de lograrlo. Se abre y visualiza un nuevo cam-

po de batalla, una nueva carrera en la que competirán los proyectos –en general bastante frágiles y con alto grado de indefinición– de integración soberana, regional o subregional, con el propósito hegemónico de la nación dominante en el área.

2. En segundo lugar, es necesario subrayar que, pese a todo, permanecerá latente otro riesgo. El acuerdo básico o mínimo no fue definido, no están establecidos sus límites ni sus alcances. Renovadas presiones tendrán lugar para acumular en su interior la mayor cantidad posible de medidas favorables para los intereses dominantes. La pulseada continuará en este terreno, de una u otra manera.
3. En tercer lugar, cabe recordar que se mantiene en el nuevo ALCA el objetivo de liberalizar el comercio regional bajo el dominio de la concepción ideológica que concibe el desarrollo en términos exclusivamente comerciales. En este terreno no se ha planteado el debate –aunque este discurre por otros caminos– y solamente Venezuela ha formulado de manera terminante una posición de principio, cuyo valor, por el momento, no excede lo testimonial. Liberalizar el comercio en la región puede llegar a ser un instrumento facilitador del desarrollo, pero en función de uno o varios proyectos de integración para el desarrollo, y sobre la base de una definición de éste mucho más profunda y abarcativa, compatible con las soberanías y las autonomías nacionales, sin interferencias ni distorsiones introducidas por intereses o proyectos hegemónicos o, mejor aún, en directa oposición a éstos. Ese debate –que como decíamos no se suscitó en el seno del ALCA y que allí aparece como zanjado a favor de la concepción neoliberal– está efectivamente planteado como parte sustancial de la oposición entre el proyecto hegemónico norteamericano y los incipientes procesos de integración subregionales. Lo que queremos subrayar, una vez más, es que el «nuevo ALCA» no incorpora ningún cuestionamiento a esa concepción y continúa discurriendo por los carriles tradicionales que se definieron como parte e inspiración del proyecto original.
4. Si bien formalmente se han realizado algunos gestos de apertura y transparencia, en lo esencial las negociaciones continuarán siendo secretas, y el secreto se fraccionará en tantas partes cuantos procesos de negociación bilateral o multilateral se lleven adelante. La sociedad civil continuará excluida de los debates. Apenas los foros empresariales implican una forma de participación claramente limitada e ideológicamente aco-

tada. La participación de los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores del mismo origen está sujeta a incontables trabas y afectada radicalmente por el secreto de las negociaciones. La Declaración Ministerial de Miami ratifica esta política, en cuanto los ministros expresan en ella, de manera oficial, nada más que un «interés» en la creación de un comité consultivo de la sociedad civil, para una etapa **posterior a la entrada en vigencia** del acuerdo.

En síntesis entonces, si bien la idea original del ALCA ha sufrido un importante menoscabo, los objetivos que el poder hegemónico de la región persigue se mantienen incólumes y serán perseguidos por otros cauces, de manera diversificada, en forma secreta y sin participación de los pueblos. El seguimiento de las negociaciones será más complicado, las presiones se fragmentarán y se focalizarán sobre los gobiernos del área y será más difícil resistirlas. La respuesta de los países de América sigue siendo la misma: integrarse preservando sus soberanías para llevar adelante proyectos de desarrollo definidos exclusivamente en función de sus intereses, constituir sujetos internacionales progresivamente más poderosos para estar en condiciones de negociar mejor, apoyarse mutuamente para resistir las diversas formas de chantaje y los condicionamientos que impulsará la potencia dominante.