



La complejidad y tensiones de la sociedad civil en las negociaciones del ALCA: entre la participación reglada y la movilización contestataria (1994-2005)*

Alejandro Médici

Resumen:

En el presente trabajo se pasa revista a la complejidad, matices y tensiones inherentes a la participación de la sociedad civil en torno a las negociaciones continentales para establecer la, finalmente frustrada, Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Este proceso constituye un caso testigo para analizar la diversidad de actores e intereses que significa el término “sociedad civil”, tanto como los contenidos y alcances que se asignan a su “participación”, así como la necesidad de vincular esos posicionamientos con las estrategias de los Estados y coaliciones de Estados, en este caso, en torno al carácter y en último término existencia del mencionado proyecto de tratado multilateral continental de libre comercio. Esperamos poder iluminar, a través de una reconstrucción comprensiva del proceso que produjo un campo complejo de relaciones entre coaliciones de actores estatales y redes de actores no estatales en relación al proyecto del ALCA, los distintos usos, comprensiones y estrategias en torno a la sociedad civil internacional.

Abstract:

This paper aims to review complexity, differences and tensions in Civil Society's participation around continental negotiations on free trade in order to create the finally aborted Free Trade America's Area (FTAA). This process constitutes a key case to analyze the diversity of actors and interests signified by the concept Civil Society, as to the matters and scopes of its participation, also the need to link those positions with states and state coalition strategies, in this case around the character and in last, the very existence of the multilateral continental free trade treaty. We hope to illuminate with a comprehensive reconstruction how this process produced a complex field of interactions between state actors and non state actors coalitions related to the FTAA project, and doing so, to understand the different uses, meanings, and strategies about International Civil Society.

Palabras clave: Sociedad civil- participación- ALCA- actores no estatales.

Key words: Civil Society- participation- FTAA- non state actors.

* Fecha de recepción: 10 de marzo de 2012. Fecha de aceptación: 03 de junio de 2012

El presente trabajo forma parte de las actividades vinculadas al desarrollo del proyecto de investigación acreditado: La Participación de la sociedad civil en las relaciones internacionales, integrado por: Alejandro Médici, Juan Alberto Rial, Laura Ganganelli, Gabriel Chapunov y Victoria Ibañez. IRI-FCJyS. UNLP. • (IRI-Fac. de Cs. Jurídicas y Sociales. UNLP).

ale_medici@yahoo.com

Introducción

La creciente importancia de las organizaciones de la sociedad civil en las relaciones internacionales tuvo en las décadas recientes varios factores explicativos (Médici y Rial, 2010: 177):

- a) La culminación de la tercera ola de democratización y la emergencia protagónica de las organizaciones de la sociedad civil en las transiciones democráticas de América Latina.
- b) El final de la Guerra Fría y el protagonismo creciente de los movimientos de la sociedad civil, de su demanda de democratización y pluralismo, que iba abriéndose camino entre las grietas de los regímenes “democrático populares” de la esfera de influencia soviética, actuando en el plano de la paz, los derechos humanos y la cultura en estrecha vinculación con sus contrapartes de Europa Occidental.
- c) En los 90, la importancia creciente de la sociedad civil internacional vinculada a la complejidad de los procesos de la globalización económica y financiera, acompañó en forma ambigua el nuevo protagonismo de la sociedad civil, junto a la retirada del Estado que propiciaron las políticas afiliadas al consenso de Washington. En general y por distintos motivos y valores, se cuestionaba el sesgo “estadocéntrico” de la época previa.
- d) Las redes transnacionales de coordinación de acciones e intercambio de información entre las organizaciones de la sociedad civil tienen también un soporte en los usos que las mismas hacen de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC).
- e) La complejidad de los problemas globales (vg. la cuestión ambiental) puso en el tapete la necesidad de una lógica de relación cooperativa entre organizaciones internacionales, Estados, sectores privados y ONGs en la búsqueda de generación de “bienes públicos globales”. Logro que se ve limitado si se busca su consecución sólo a través de la lógica estatal o, en su defecto, sólo de la lógica mercantil. Es decir, los nuevos esquemas de “gobernanza”, si responden sin duda a una estrategia de legitimación en el nuevo escenario mundial postguerra fría, también crecientemente pretenden solucionar los déficits regulatorios de los esquemas unilateralmente estatistas y/o mercantilistas incorporando nuevos actores de la sociedad internacional.
- f) La diplomacia de la megaconferencias de la ONU, con sus cumbres paralelas de la sociedad civil, concitaron la participación de redes de ONGs y miles de activistas a lo largo de toda la década de los 90, instalando un precedente, vínculos y aprendizajes que serían fundamentales para la realización de foros de las redes más críticas y autónomas en relación a las organizaciones internacionales, especialmente las económicas y financieras desde fines de esa década y en la primera del siglo XXI.

En ese marco se produce una agenda de liberalización del comercio, que va a tener sus hitos principales en la adopción del tratado de la OMC y el impulso en el continente americano por parte de los Estados Unidos, Canadá y otros Estados de la región, primero de la experiencia del NAFTA, o por su sigla en español, TLCAN –Tratado de Libre Comercio de América del Norte– y después el intento de creación de un mercado libre de dimensiones continentales a través de la iniciativa y proceso de negociación del ALCA (Área de Libre Comercio de Las Américas).

Este período se caracterizó por una serie de innovaciones en el proceso diplomático. Básicamente, en lo que interesa a este trabajo, quiero destacar dos:

a) El protagonismo de la instancia política de negociación de la integración hemisférica, a través del liderazgo de los presidentes y sus ministros, principalmente de Relaciones Internacionales y de Economía, con relevancia de los funcionarios negociadores de las cuestiones comerciales. Este tipo de diplomacia, diversa de la llamada diplomacia parlamentaria o multilateral, típica de las organizaciones internacionales, fue denominada con el tiempo “diplomacia presidencial” por la búsqueda de encuentros directos entre los líderes políticos continentales y las densas agendas de negociación sectorial que encaraban sus equipos. La negociación, que involucraba un proceso ambicioso en sus objetivos de integración hemisférica, tenía dos vectores principales: por un lado, la negociación del ALCA: por el otro, una canasta de temas que involucraban aspectos sensibles de las relaciones continentales: el fortalecimiento de los procesos democráticos de la región, la promoción de la prosperidad económica, la erradicación de la pobreza y la conservación del medio ambiente. Este proceso se desarrolló en sucesivas cumbres interamericanas y reuniones ministeriales intermedias de negociación y preparación. Las Cumbres de las Américas se celebraron en Miami en 1994, en Santa Cruz de la Sierra en 1996, en Santiago de Chile en 1998, en Quebec en 2001 y en Mar del Plata en 2005. Al cabo de este proceso y como es conocido, la aprobación del ALCA fracasó por el rechazo de un conjunto de Estados de América Latina, principalmente los del Mercosur, bajo el liderazgo de Brasil, y Venezuela.

b) En todo el proceso se dio un rol importante de la sociedad civil. En este sentido, el proceso de negociación del ALCA es ejemplificativo de la complejidad, pluralidad, contrastes y matices de la sociedad civil. Como buscaremos ejemplificar a través de un análisis retrospectivo y comprensivo de ese pro-

Este tipo de diplomacia, diversa de la llamada diplomacia parlamentaria o multilateral, típica de las organizaciones internacionales, fue denominada con el tiempo “diplomacia presidencial” por la búsqueda de encuentros directos entre los líderes políticos continentales y las densas agendas de negociación sectorial que encaraban sus equipos.

... el proceso de negociación del ALCA es ejemplificativo de la complejidad, pluralidad, contrastes y matices de la sociedad civil. Como buscaremos ejemplificar a través de un análisis retrospectivo y comprensivo de ese proceso, las organizaciones de la sociedad civil articulan coaliciones con otras organizaciones no estatales y con los Estados. El sentido de lo que se entienda por su participación no es unívoco, y frecuentemente oscila entre la consulta y la cooperación, por un lado, con la movilización, las campañas y las protestas como formas de influencia, por el otro.

ceso, las organizaciones de la sociedad civil articulan coaliciones con otras organizaciones no estatales y con los Estados. El sentido de lo que se entienda por su participación no es unívoco, y frecuentemente oscila entre la consulta y la cooperación, por un lado, con la movilización, las campañas y las protestas como formas de influencia, por el otro. Si bien su incidencia efectiva en la agenda del proceso fue innegable, resulta difícil ponderar su grado de eficacia e impacto más allá del hecho de la no adopción del ALCA.

La misma definición y significado de la sociedad civil según el tipo de actores no estatales (sector privado, sector académico, ONGs, sus redes y movimientos sociales y sus redes), así como por sus relaciones con las instancias estatales e intergubernamentales, es fuertemente variable. En este sentido, entiendo por sociedad civil internacional, un escenario complejo de diversas organizaciones, movimientos y actores que no constituyen una fuerza uniforme y homogénea en las relaciones internacionales, presentando diversidad de estrategias, agendas y clivajes (Serbin. 2003:20). No obstante, y frente a definiciones demasiado elásticas de la misma, entiendo que ella excluye a las empresas transnacionales y organizaciones con fines de lucro y que, pese a sus diferencias, pluralidad y complejidad, tiene en común una preocupación por los aspectos más polémicos de la denominada globalización. El concepto mismo de sociedad civil transnacional es polémico y varía, como pretendemos demostrar en este texto, al vaivén de los procesos e intereses de la política mundial y hemisférica para el caso que nos ocupa.

1. La participación de la sociedad civil, alcances

Es necesario comenzar con un breve excursus sobre los alcances de la participación de la sociedad civil en las relaciones internacionales para comprender mejor las características del proceso que estamos estudiando.

La participación es un concepto polisémico y por ende ambiguo, cuyo uso generalizado por las instituciones en todos los niveles se ha transformado, en

una época signada por la crisis de representación y la lejanía y opacidad de sedes de toma de decisiones, en necesario como pretensión de legitimidad y corrección política.

En el plano de las instituciones internacionales, la participación de la sociedad civil se va abriendo camino desde lo establecido en las cartas de la ONU y la OEA, pasando por organizaciones regionales como la UE, el Mercosur, hasta más recientemente el BM, entre otros muchos ejemplos.

No obstante, es necesario distinguir cuál sea el significado y los alcances de dicha participación en cada caso. A esto hay que agregar que el alcance de la misma será necesariamente más limitado en el terreno de las relaciones internacionales ya que, si bien en el plano de la acción sin duda aparecen en la sociedad internacional nuevos actores, sujetos y aspirantes a la subjetividad de derecho internacional (ej. la subjetividad individual en materia de derecho internacional de los derechos humanos, los pueblos en la declaración de derechos de los pueblos indígenas y originarios y en la declaración del derecho al desarrollo, las empresas transnacionales en el fracasado proyecto de Acuerdo Multilateral de Inversiones [AMI] negociado en la OCDE o en los tratados que les acuerdan facultades de acción contra los Estados receptores de sus inversiones ante jurisdicciones internacionales como el CIADI, etc.), el Estado sigue siendo el principal actor y sujeto de las relaciones y del derecho internacionales a través de su acción diplomática.

el Estado sigue siendo el principal actor y sujeto de las relaciones y del derecho internacionales a través de su acción diplomática.

Esa centralidad marca un límite a la “ciudadanía cosmopolita” expresada a través de las organizaciones de la sociedad civil: el de una participación en el mejor de los casos consultiva, cooperativa, fiscalizadora, de incidencia en la generación de espacios públicos de discusión y apertura de la agenda de temas internacionales, de colaboración en la producción de bienes públicos y en la implementación de programas, etc.

Generalmente, los grados de alcance y eficacia de la participación de la sociedad civil son, en la práctica, menores. Sin pretender agotar aquí el tema, a los efectos de este trabajo resultan relevantes las siguientes distinciones en cuanto a las formas de participación en las relaciones internacionales:

La participación puede ser sustantiva cuando se traduce en la apertura de canales de influencia efectiva sobre las decisiones públicas, o puede ser adjetiva, en la que el objetivo primordial de las instituciones es legitimar sus acciones a través del diálogo y el intercambio de información.

Al mismo tiempo, en cuanto a su continuidad y oportunidad, la participación puede ser esporádica cuando obedece a la voluntad de los Estados de abrir un canal *ad hoc* específico y para un determinado proceso o tema, o sis-

temática cuando los procesos negociados por los Estados incluyen canales permanentes de participación (Quijano. 2002:16).

A su vez, de acuerdo a la forma de vinculación con las organizaciones intergubernamentales, la participación puede ser por invitación en órganos institucionales. Situándose aquí las organizaciones de la sociedad civil más cooperativas con el entramado institucional. O bien la participación puede ser por irrupción, cuando las organizaciones de la sociedad civil desarrollan una acción colectiva no institucionalizada, de carácter crítico, que busca influir a través de la opinión pública, por la movilización y la denuncia (Grau e Ibarra. 2001:15).

Estas modalidades se dan en un continuo y existe un amplio abanico de organizaciones de la sociedad civil –ONGs, movimientos sociales, centros de estudios, etc., sus redes y coaliciones–, que pueden desarrollar distintas formas de participación, no encasillándose exclusivamente en alguna de las reseñadas.

2. La participación de la sociedad civil en las relaciones continentales

La participación de la sociedad civil en las relaciones continentales tenía pocos antecedentes hasta el proceso del TLCAN, puesto en marcha a partir del primero de enero de 1994, si exceptuamos a las ONGs de derechos humanos y su acción en el sistema interamericano. Sin contar las instancias de representación parlamentaria de los Estados miembros, tenemos algunos mecanismos de participación institucionalizada: el Pacto Andino (1969) cuenta con un Comité Asesor Económico y Social (CAES), reemplazado en 1983 por dos consejos consultivos, el económico y el laboral. El Sistema de la Integración Centroamericana creó un Comité Consultivo Permanente con la Sociedad Civil (1993) en el que participan organizaciones empresariales, sindicales, cooperativas, indígenas, universidades y ONGs, entre otras. Por su parte, el MERCOSUR tiene un Foro Consultivo Económico y Social donde participan las principales organizaciones empresarias, sindicales, de consumidores, cooperativas de los países miembros, y más recientemente ha creado los grupos de trabajo temáticos, que han desarrollado dinámicas de mayor participación y consulta con las organizaciones de la sociedad civil. A nivel continental la OEA, siguiendo el ejemplo de su contraparte mundial, la ONU, incluyó entre sus mandatos la participación de la sociedad civil, pero, por desconfianzas de los Estados parte, hasta el proceso que estamos describiendo el mismo tuvo poca efectividad, excepto en lo que se refiere a los derechos humanos y ante las violaciones masivas y reiteradas que, lamentablemente, perpetraron varios Estados, generalmente bajo gobiernos de facto.

Dicha reluctancia de los Estados latinoamericanos a incluir actores no estatales en los procesos hemisféricos obedecía al temor a que sobre-repre-

sentaran las perspectivas e intereses de los países desarrollados del continente. La superioridad numérica y financiera de las ONGs de Estados Unidos y Canadá respecto a las de América Latina fundamentaba estos temores.

En ocasión del proceso de negociación y adopción del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), pese a que se trata de un acuerdo de libre comercio que se plantea en principio con una baja densidad institucional, el mismo, en la práctica, se vio obligado a abrir un proceso de participación para la sociedad civil con el fin de superar el escollo de las críticas y resistencias generadas desde aquélla, especialmente en los Estados Unidos, pero también en México y en Canadá, provenientes del sindicalismo y de las organizaciones ambientalistas¹.

Estos canales de participación abiertos en el TLCAN tienen dos características importantes comparadas con la complejidad de los procesos posteriores vinculados al ALCA:

- a) La iniciativa de apertura surge de la convergencia entre la presión de los sectores de la sociedad civil que se consideran potencialmente afectados por el tratado, y la respuesta de los gobiernos, que ven en la creación de los espacios institucionales reseñados, la posibilidad de darle legitimidad y transparencia.
- b) Los espacios de participación se institucionalizan una vez que el acuerdo ya está negociado, así como convenidas las modalidades de apertura e integración comercial.

En contraste, y ya entrando en el proceso ALCA, la integración de canales de participación a sectores privados y de la sociedad civil se produciría desde el inicio mismo de las negociaciones de la nueva agenda hemisférica de integración. Por primera vez en la diplomacia continental, los actores empresariales y las organizaciones de la sociedad civil no se agregarían a un convenio e instituciones ya negociadas por los Estados, sino que tendrían la posibilidad de participar en la institucionalidad y agendas en construcción del acuerdo en negociación, e incluso de incidir en el resultado final de la misma.

¹ Se trataba, en el caso de las organizaciones de los Estados Unidos, de proteger sus estándares básicos ante el peligro de erosión en el mercado ampliado en el que convergieron los tres Estados de América del Norte. Se hizo necesario crear una institucionalidad más compleja que la inicialmente prevista: *“De esta manera, el TLCAN inauguraba una institucionalidad inédita para los tratados de libre comercio: el acuerdo de un marco que obligaba a los gobiernos miembros a hacer cumplir la letra de las propias leyes nacionales en materia de protección laboral y medioambiental, bajo apercibimiento de una sanción comercial en caso de su violación; la creación de una Comisión para la Cooperación Laboral y otra para la Cooperación Ambiental, que incluían en este último caso la participación y el monitoreo de ONGs y académicos.”* (Botto, Mercedes y Tussie, Diana. 2003: 32).

4. Los canales institucionales de participación de la sociedad civil en el proceso de negociación del ALCA

La iniciativa de abrir canales de participación en el proceso ALCA vino de la administración Clinton, y con un doble objetivo: primero, neutralizar las redes críticas de la sociedad civil doméstica que en Estados Unidos se habían opuesto a la aprobación del TLCAN, buscando a su vez legitimar y transparentar el proceso. En segundo lugar, promoviendo una participación de organizaciones de la sociedad civil hemisférica y la creación de redes y coaliciones que sirvieran para discutir e informar sobre los potenciales beneficios del proyecto. De esta forma, actuarían como un elemento compensador de las resistencias que empezaban a mostrar algunos Estados y redes de organizaciones sociales.

Ello en un contexto internacional que, a esas alturas (1994), se presentaba favorable a la expansión de las iniciativas de liberalización comercial a todos los niveles. Se ponía en funcionamiento la OMC, se empezaba a negociar en forma secreta en el seno de la OCDE la propuesta del AMI (Acuerdo Multilateral de Inversiones), y todavía no habían empezado a soplar con fuerza los vientos de la crítica a las consecuencias de los procesos de globalización económica y financiera de orientación neoliberal, de los que la apertura y liberalización comerciales constituyen un componente esencial.

Este contexto explica la visión estratégica optimista de la administración Clinton, orientada a encauzar la participación de la sociedad civil en un sentido favorable, sobre todo si tenemos en cuenta la envergadura y ambición de los objetivos del ALCA: un tratado de libre comercio que abarcaría a todos los Estados del continente americano excepto Cuba (34 en total), con grandes asimetrías entre los mismos y que no preveía ningún mecanismo de ayuda financiera o compensación de dichas asimetrías estructurales.

El proceso de negociación se desarrolló a través de cumbres presidenciales que se llamarían desde la reunión de Miami de 1994 “Cumbres de las Américas” y reuniones ministeriales intermedias. En ese sentido, esta nueva modalidad de diplomacia presidencial (ej. G8, G20, Cumbres Iberoamericanas, etc.), generalizada a través de la frecuencia e importancia contemporáneas de ese tipo de reuniones, se caracteriza por sus contrastes con la diplomacia parlamentaria².

Las cumbres presidenciales son reuniones de los líderes políticos de los Estados, con menos mediación burocrática e institucional, excepto en lo que hace a protocolo. La negociación directa entre los jefes de Estado que carac-

² La diplomacia parlamentaria, desde el Congreso de Viena hasta el fin de la Guerra Fría, se caracteriza por su institucionalidad a través de organizaciones internacionales y sus burocracias (como la ONU, o la OEA); sus procedimientos son similares a los parlamentarios y sus decisiones deben ser ratificadas luego por los parlamentos de los Estados miembros.

teriza entonces a este tipo de vértices parece entonces funcional a un entorno internacional dinámico y cambiante. A esto cabe agregar la hipótesis de Botto y Tussie (2003: 35), en el sentido de que las cumbres y los ejecutivos son más permeables a incluir a los nuevos actores transnacionales —empresas y ONGs— para agilizar y colaborar en la implementación de sus agendas.

Así las cosas, Estados Unidos, en tanto anfitrión de la cumbre de Miami, impulsó y presentó como un hecho consumado la institucionalización de canales de participación para los actores no estatales desde el inicio mismo del proceso de negociación del ALCA. Antes del vértice de diciembre de 1994, la administración Clinton realizó una convocatoria amplia a las organizaciones ambientalistas de la sociedad civil, vinculadas al desarrollo y al fortalecimiento de los procesos democráticos, etc., de su país, continentales y de América Latina. Al mismo tiempo intentó persuadir a los Estados de América Latina para que hicieran lo propio.

Esta iniciativa quedó plasmada en la agenda de las Cumbres de las Américas, en el cuarto mandato del Plan de Acción emanado de la Cumbre de Miami:

“Los gobiernos promoverán, con la participación de la sociedad civil, el desarrollo de principios y recomendaciones para que dentro de los marcos institucionales se estimule la formación de organizaciones responsables, transparentes y sin fines de lucro y otras organizaciones de la sociedad civil, incluidos, cuando proceda, los programas y voluntariados que fomenten, de acuerdo con las prioridades nacionales, diálogos y alianzas sector público-sociedad civil en las áreas que consideren relevantes en este Plan de Acción. En este contexto, la OEA puede servir de foro para el intercambio de experiencias e información”. (Mandato nro. 4 del Plan de Acción de la I Cumbre de las Américas, Miami, Florida, 9-11 Dic. 1994).

No obstante la inclusión del mandato, cabe señalar las limitaciones internas del proceso en lo que hace a la participación de la sociedad civil que influirían, junto con el enrarecimiento del contexto histórico en relación a la valoración de las políticas vinculadas a la globalización neoliberal, en la dinámica compleja, conflictiva y en el resultado final del proceso ALCA:

1. La participación se restringía al ámbito nacional y quedaba condicionada a la decisión exclusiva de los gobiernos.
2. Los canales no eran parejos: por ejemplo, a partir de la cumbre de Miami la participación consultiva de las ONGs de la sociedad civil se abre para hacer llegar recomendaciones en cada una de las cuatro “canastas” temáticas de la integración hemisférica; en cambio, en el caso del proceso del ALCA se convocó a las organizaciones empresariales incluso a participar

y acompañar a las delegaciones gubernamentales en las reuniones ministeriales intermedias. Ello generaría dinámicas diferentes en la participación de los actores no estatales, entre actores empresariales y organizaciones de la sociedad civil, al mismo tiempo al interior de las redes y alianzas tejidas por éstas, entre las más dispuestas a la cooperación en el proceso, y las más críticas acerca de los objetivos y los beneficios del libre comercio en el continente.

Los actores privados empresariales se integraron formalmente al organigrama del ALCA a través de la institucionalización del Foro Empresarial de las Américas (FEA), que se reunía en paralelo a los encuentros ministeriales con un carácter consultivo. A partir de la tercera reunión ministerial de Belo Horizonte, constituyeron además la Red Empresarial para la Integración Hemisférica (REIH) con el propósito de promover los beneficios del proceso, generar consensos entre las empresas de la región y maximizar la capacidad de incidencia sobre los Estados.

Las centrales sindicales, en cambio, tuvieron que articularse por fuera del proceso. No fueron llamadas ni a la convocatoria previa hecha a las ONGs para presentar recomendaciones, ni en las negociaciones comerciales. Su incidencia podía entonces realizarse solamente en el plano nacional a través de los canales para acceder a los gobiernos de los Estados partes.

Este escenario generó los incentivos a la participación crítica de las organizaciones sindicales de las Américas, las que, bajo el liderazgo de la American Federation of Labor-Congress of International Organizations (AFL-CIO) de los Estados Unidos y la Central Única dos Trabalhadores (CUT) de Brasil, formarían el núcleo inicial que se extendería al resto de las organizaciones sindicales regionales y a un gran número de redes de ONGs y movimientos sociales de las Américas, formando la Alianza Social Continental (ASC), la que organizaría reuniones masivas y foros de debate paralelos a los vértices presidenciales: las Cumbres de los Pueblos realizadas en Santiago de Chile en 1998, en Quebec en 2001, y finalmente en Mar del Plata en 2005.

La ASC consiguió transformarse en polo de atracción de redes de ONGs y movimientos sociales, incluso algunas que habían participado de la convocatoria inicial en la Cumbre de Miami para presentar recomendaciones. Las mismas fueron tomando un cariz crítico frente a lo que consideraban una división artificial entre la agenda social (las cuatro “canastas”) y la agenda comercial (la negociación del ALCA) de la integración hemisférica. En efecto, dada la ambición con que se planteó el proyecto de tratado del ALCA, la constitución de grupos de negociación con objetivos, la fijación de un plazo –se esperaba culminar las negociaciones hemisféricas, consensuando el tratado para el 2005– y la creciente discusión de sus consecuencias en el plano laboral, ambiental, sanitario, industrial, agropecuario, etc., todo ello en un

contexto mundial crecientemente crítico por la activación de las redes de movimientos “altermundialistas”, uno de cuyos blancos principales era la OMC; las organizaciones de la sociedad civil se polarizaron entre las redes incluidas en los mecanismos formales de participación y las excluidas y cada vez más críticas en relación al proceso.

Al mismo tiempo, esta lógica de polarización fue fomentada por los posicionamientos que fueron tomando los Estados frente a las negociaciones, ya que, según su interés estratégico frente a la integración comercial, facilitaron mecanismos de participación para las redes incluidas o para las críticas.

Pese a que, como veremos, la ASC articuló organizaciones de la sociedad civil de una gran diversidad, en principio todos sus miembros coincidían en dos demandas: el reconocimiento oficial del foro social de la Cumbre de los Pueblos y la inclusión en la agenda de negociación del ALCA de los estándares de protección laboral, derechos humanos, ambientales y protecciones a los recursos naturales no renovables.

Los actores estatales se agruparon en tres posiciones en torno al tema de la participación de la sociedad civil: Estados Unidos y Canadá justificaron la participación de la sociedad civil en el proceso de negociación, no sólo por medio de un grupo de trabajo sino incluso a través de la admisión de cláusulas protectoras laborales y ambientales en el acuerdo que fijaran estándares mínimos. Chile, los países del Mercosur y algunos países del Caribe admitieron la necesidad de reconocer instancias de participación por medio de un foro económico y social consultivo similar al del Mercosur y un grupo de estudio sobre temas ambientales y laborales. Por su parte, México, Honduras, Colombia y Perú se mostraron reacios a cualquiera de los dos mecanismos y rechazaron vincular las negociaciones comerciales con los temas laborales y ambientales (Botto y Tussie. 2003:42).

La presión de las organizaciones de la sociedad civil produjo la apertura de canales institucionales de carácter selectivo y consultivo, que incorporó a las más cooperativas y menos críticas, con el efecto de reforzar la polarización al interior del campo de la sociedad civil entre lo que vamos a denominar redes *insiders* y redes *outsiders*.

Los canales de participación así abiertos fueron:

- a) El coloquio académico que se realizaba precediendo a las reuniones ministeriales, permitió la participación de representantes académicos, fundaciones, *think tanks* y consultores. Como, por ejemplo, *North-South Cen-*

La presión de las organizaciones de la sociedad civil produjo la apertura de canales institucionales de carácter selectivo y consultivo, que incorporó a las más cooperativas y menos críticas, con el efecto de reforzar la polarización al interior del campo de la sociedad civil entre lo que vamos a denominar redes insiders y redes outsiders.

ter de la Universidad de Miami. Este foro, que permitía el debate de ideas, se ubicó en la perspectiva de mejorar el acuerdo ALCA abriendo su agenda a los temas excluidos laborales y ambientales, la transparencia y participación de la sociedad civil. No obstante, sólo se realizó en dos oportunidades en las reuniones ministeriales previas a las cumbres de Santiago y Quebec, ya que su organización quedaba a criterio del Estado anfitrión.

- b) El Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil en el organigrama del ALCA (CRG) se constituyó en la IV reunión ministerial en San José de Costa Rica en 1998. Fue pensado para proponer vías de diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil en torno al proceso ALCA.
- c) Consulta por internet. En el año 2000, y como consecuencia de la fuerte convocatoria de la I Cumbre de los Pueblos en ocasión del vértice presidencial de Santiago, los Estados decidieron abrir un proceso consultivo por internet, a través de un espacio en el que las organizaciones de la sociedad civil podían hacer llegar sus recomendaciones acerca del proceso ALCA. Durante los seis meses en que este canal estuvo abierto, se recibieron 72 propuestas formuladas principalmente por centros académicos, fundaciones empresariales y ONGs de Canadá, Estados Unidos y algunas de Centro América.
Este mecanismo fue considerado débil e insuficiente por las organizaciones nucleadas en la ASC y llamado despectivamente el “buzón del ALCA”, básicamente por dos razones: la imposibilidad de monitorear la recepción e influencia de sus recomendaciones y la baja difusión gubernamental y conocimiento del público del mecanismo, incluso de aquellos gobiernos que admitían como necesaria la participación de la sociedad civil. Finalmente, los resultados del proceso se archivaron y no fueron elevados a los grupos de negociación (GN).
- d) La Cumbre de Quebec (2001), de forma tal vez tardía, dio un paso básico en materia de transparencia y facilitación de la participación de la sociedad civil al hacer públicos los borradores de la negociación del ALCA. Hasta ese momento, se habían mantenido en secreto.
- e) A partir de 2003, en la V reunión ministerial celebrada en Quito se abrió la Reunión Temática con la Sociedad Civil entendida como un canal de diálogo entre los negociadores del ALCA y las organizaciones de la sociedad civil que alternaría sobre los distintos temas vinculados a los grupos de negociación: agricultura, servicios, etc.
- f) Más allá de estos canales de participación acordados entre los Estados en el proceso de negociación, la diplomacia presidencial de las cumbres permitía a los países anfitriones flexibilizar yendo más allá de los mismos: como ya reseñamos antes de la Cumbre de Miami, el gobierno de Estados Unidos realizó una consulta a las ONGs. Especialmente el gobierno de

Canadá, en forma previa a la Cumbre de Quebec, buscó mostrar señales de apertura a la sociedad civil, invitó a una treintena de redes y ONGs representativas, incluyendo tanto a las *insiders* (como la REIH), como a las críticas *outsiders* (ASC), a entregar sus recomendaciones a los representantes gubernamentales reunidos en la Cumbre presidencial de Quebec. Argentina, por su parte, como Estado anfitrión de la Cumbre de las Américas de Mar del Plata en 2005, fue más allá, reconociendo oficialmente y facilitando recursos para la realización de la III Cumbre de los Pueblos.

Trazando un balance de estos canales de participación, queda en claro que los mismos son esporádicos y dependientes de la voluntad de los gobiernos. La difusión de los canales depende mucho de la voluntad de los gobiernos que, en general, mantuvieron desconfianza hacia su apertura, sobre todo a cualquier interpretación constrictiva del cuarto mandato del programa de acción emanado de la Cumbre de Miami. Al mismo tiempo son selectivos, incluyendo principalmente a las redes y organizaciones de la sociedad civil *insiders* en detrimento de las más críticas y en general a los actores empresariales en detrimento de los de la sociedad civil. Estas características tendieron a reforzar las posturas críticas y la coordinación de las redes *outsiders* de la sociedad civil en una movilización contraria al proceso ALCA. A su vez, terminaron articulando con los Estados que rechazarían finalmente la iniciativa.

5. Las redes y coaliciones de la sociedad civil en el proceso ALCA

La polarización que se produjo en las organizaciones de la sociedad civil generó un proceso complejo. Nuestra forma de abordarlo, dada la escala continental de sus articulaciones, será a través de la distinción realizada por Sidney Tarrow entre redes, coaliciones y movimientos sociales transnacionales (2005:164).

Las redes transnacionales de la sociedad civil implican la vinculación de organizaciones en torno a un tema, el intercambio de información y experiencias, eventualmente la realización de reuniones o foros temáticos. La existencia de la red en principio implica una forma de acción social transnacional limitada, articulada en torno a un tema de la agenda internacional o *issue*. Las redes sirven para mapear las relaciones en torno a ese tema, los contrastes en las posiciones de los actores, su diversidad y el eventual potencial de movilización en torno al mismo.

Las coaliciones transnacionales de la sociedad civil implican acuerdos de colaboración que permiten a diversas organizaciones reunir recursos para producir un cambio en torno a un tema o proceso de las relaciones internacionales. La duración de la coalición depende de la resolución del tema o problema.

Implica la coordinación entre las organizaciones que la integran de acciones transnacionales como campañas, espacios de reflexión y debate como los foros sociales y movilizaciones, tanto dirigidas a la opinión pública en general, como a las instituciones internacionales y gobiernos en sus distintos niveles.

Finalmente, los movimientos sociales transnacionales. Como señala Tarrow, esta forma de articulación de la sociedad civil no es muy frecuente ya que requiere continuidad de la acción social transnacional y la construcción de una identidad compartida.

En el caso que estamos estudiando se formó claramente una coalición que involucró a las organizaciones y movimientos en torno a la crítica del proceso ALCA. Muchas de estas organizaciones son federaciones sindicales, redes de ONGs de derechos humanos, ambientales o de movimientos campesinos, pero que, al vincular los efectos del libre comercio a escala continental con una potencial afectación de las causas y bienes públicos por ellas defendidas, confluyeron en una coalición (ASC) de alcances continentales. Esta coalición crítica demandó formas de participación sustantivas a los Estados negociadores del proceso ALCA y generó una participación irruptiva a través de las Cumbres de los Pueblos y la campaña contra el ALCA que se desarrollaron en los distintos Estados del continente. Finalmente, cuando las posiciones de los Estados reacios a aprobar el ALCA se definieron claramente entre 2003 y 2005, –Brasil, Argentina, Venezuela principalmente–, se produjo una alianza de hecho entre esos Estados y la coalición crítica de la sociedad civil en torno al ALCA que pudo visualizarse en la Cumbre de las Américas-Cumbre de Los Pueblos de Mar del Plata en 2005, donde fue definitivamente abortado.

De esta forma, la ASC se diferenció claramente de otra red de organizaciones de la sociedad civil que se articuló preferentemente en torno a las convocatorias y a los canales institucionales ya vistos, negociados por los Estados en el transcurso del proceso del ALCA con el fin de darle legitimidad y mayor transparencia al proceso, procurando el diálogo y la colaboración con la sociedad civil. Algunas de estas organizaciones eran críticas, pero desarrollaron un trabajo de influencia aprovechando los canales abiertos para proponer reformas al proceso que posibilitaran incluir cláusulas de estándares básicos de protección laboral y ambiental; otras se fueron desgajando dadas las limitaciones de los canales de participación institucional abiertos en el proceso, al tiempo que crecía la oposición y la visibilidad de la coalición social opositora. De ahí que en nuestra hipótesis retrospectiva, esta red no llegó a formar algo así como una coalición pro ALCA sino que, sobre todo, se diferenció de la coalición crítica por intentar influenciar el proceso por las vías institucionales.

A la primera red, siguiendo la distinción utilizada por Korseniewicz y Smith (2001:7), se la puede denominar *outsider*, mientras que a la segunda se la puede considerar *insider*. Empecemos entonces por analizar las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a esta última red: éstas trabajaron estrechamente con el Grupo de Trabajo sobre la Sociedad Civil y el Grupo de

Revisión e Implementación de Cumbres en el marco de la negociación de la integración comercial hemisférica. Grupo Esquel, North-South Center de la Universidad de Miami, la Fundación Canadiense para las Américas, la Corporación Participa (Chile), The Interamerican Dialogue, son algunas de las principales organizaciones.

Todas ellas tienen en común contar con financiamiento público y cooperación en la implementación de programas externalizados por sus Estados, principalmente los casos reseñados: las agencias estadounidense y canadiense de cooperación (grupo Esquel, FOCAL) y el gobierno chileno (Corporación Participa). Otras se caracterizan por ser centros académicos que promueven valores y políticas comunes dentro de consensos fomentados desde los Estados y las organizaciones internacionales, vinculados con el desarrollo social, los procesos de democratización y la participación en el continente (North-South Center).

La delegación de funciones públicas y un grado relevante de autorregulación son incentivos importantes que se obtienen a través de una relación de cooperación con las instituciones estatales. Es decir, los Estados y los acuerdos institucionales son vitales para entender a estas organizaciones que, actuando por encima de las fronteras, logran ejercer influencia sobre los procesos de negociaciones internacionales (Korsaniewicz y Smith. 2001:9). El apoyo oficial a estas organizaciones de la sociedad civil persiguió dos objetivos: uno, aprovechar su conocimiento especializado para elaborar y monitorear los mandatos de las Cumbres de las Américas, y, dos, fortalecer a los actores de la sociedad civil que comparten prioridades y objetivos comunes con los gobiernos.

Sobre las redes *outsiders* nos extenderemos un poco más porque consiguieron formar una coalición pluralista y extendida cuya acción transnacional tuvo una influencia en el resultado final de la negociación del ALCA, con el rechazo y la no adopción de dicho acuerdo de libre comercio hemisférico.

La coalición transnacional de organizaciones de la sociedad civil, crítica del ALCA, se origina, a su vez, a partir de la convergencia de redes de organiza-

El apoyo oficial a estas organizaciones de la sociedad civil persiguió dos objetivos: uno, aprovechar su conocimiento especializado para elaborar y monitorear los mandatos de las Cumbres de las Américas, y, dos, fortalecer a los actores de la sociedad civil que comparten prioridades y objetivos comunes con los gobiernos

ciones laborales, ONGs y movimientos sociales del continente. Estas redes convergieron en la formación de la Alianza Social Continental. El núcleo básico que dará origen a esta alianza está formado por organizaciones sindicales (American Federation of Labor-Congress or Industrial Organizations, Canadian Labor Congress, Organización Interamericana Regional de Trabajadores, Central Única dos Trabalhadores, Central de Trabajadores Argentinos, Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores, etc.) que en sus respectivos países venían oponiéndose a las consecuencias laborales de la adopción del ALCA; pero también de la OMC y los TLC promovidos por los Estados Unidos bilateralmente con Estados del continente. A su vez, como mencionamos antes, criticaban la separación de la agenda de integración hemisférica de las Cumbres de las Américas en la negociación comercial, por un lado, y las “canastas” de temas por el otro, al problematizar las consecuencias que la liberalización del comercio potencialmente podía acarrear para los derechos laborales y sociales en general, así como para el medio ambiente, las políticas industriales, etc. A estas críticas sumaban el reclamo de mecanismos de participación sustantivos para hacer oír su voz en el proceso de negociación del ALCA que, como vimos, les fueron denegados desde la Cumbre de Miami. El fluido acceso de las organizaciones empresarias y la reserva del contenido de las negociaciones motivaron también dicho posicionamiento.

A partir de la Cumbre de Santiago este núcleo inicial de organizaciones sindicales articuló con redes de ONGs y Movimientos Sociales de amplio espectro temático sobre la base de las críticas comunes al proceso ALCA, empezando por las redes de “movimientos altermundialistas” o por la Justicia Global, que sostenían un ciclo de movilización que cobraría notoriedad a partir de las movilizaciones de Seattle en 1999 y la organización del Foro Social Mundial en Porto Alegre en 2001. Los capítulos nacionales de redes como ATTAC (Asociación para la Tasa Tobin de Ayuda al Ciudadano) en Brasil, Argentina, Chile; *Global Trade Watch*, el observatorio global del comercio vinculado a la organización *Public Citizen* orientada por Ralph Nader; y los capítulos nacionales del Foro Social Mundial se articularon con la ASC en su oposición al ALCA.

También corresponde mencionar la alianza canadiense-estadounidense de ONGs vinculadas a temas de desarrollo social, democracia y derechos humanos, *Common Frontiers*, formada al calor del proceso de TLCAN, algunas de cuyas organizaciones tienen status consultivo ante el ECOSOC (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas), y la OIT, como el *International Center for Human Rights and Democratic Development*, popularmente conocida como *Rights and Democracy*.

Jubileo Sur Américas articula una red de organizaciones y movimientos sociales de América Latina contra el pago de la deuda externa, crítica del proceso y mecanismos del endeudamiento entendidos como forma de sujeción de la región a los intereses económicos y financieros de los países del Norte,

empezando por los Estados Unidos. El endeudamiento externo, en la visión de esta red de movimientos y organizaciones, es continuidad de los procesos de colonización y dependencia de la región.

La Campaña por la Desmilitarización de las Américas (CADA) es una red similar, algunas de cuyas organizaciones se solapan con las de Jubileo Sur, pero articulada en torno al rechazo de la creciente presencia militar de los Estados Unidos en Latinoamérica. El factor de vinculación entre ambas redes está dado por su base social común: las comunidades cristianas de base y grupos ecuménicos. Cabe mencionar que la articulación de estas dos redes con la ASC amplió los ejes de la campaña a nivel continental, que pasaron a ser “Campaña Continental de Lucha Contra el ALCA, la Deuda Externa y la Militarización”.

La Confederación Latinoamericana de Organizaciones Campesinas (CLOC), vinculada a su vez a la red mundial Vía Campesina, articula a pequeños productores, campesinos y comunidades originarias de Centro y Sudamérica. Se trata de una red crítica de las consecuencias sociales y ecológicas de la agricultura industrializada, la utilización de semillas transgénicas, la concentración de la propiedad de la tierra. Sus principales ejes son la seguridad y soberanía alimentarias y la reforma agraria. En su seno participan movimientos sociales de amplia base social, como por ej. el Movimiento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra brasileño.

Finalmente, una importante coalición crítica frente al ALCA se produce también en el campo del feminismo a través de la coalición Mujeres de las Américas en Movimiento integrada por la convergencia de tres redes: Mujeres de la CLOC- Vía Campesina, la Marcha Mundial de las Mujeres, una red mundial de mujeres que articula un feminismo crítico frente al tándem capitalismo-machismo, que destacan la doble desigualdad social que dichas estructuras producen para la mitad de la humanidad y la Red Latinoamericana de Mujeres Transformando la Economía (REMTE), que busca la apropiación crítica en el plano de la economía por parte de las mujeres. (Mujeres de las Américas en Movimiento. 2005).

A su vez, redes de organizaciones nacionales adhirieron a la campaña como, por ejemplo, la Alianza Chilena por el Comercio Justo y Responsable, la Rede Brasileira Pela Integração dos Povos (REBRIP) o la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, por citar algunos ejemplos.

Esta enumeración corresponde sólo a las principales coaliciones y organizaciones de la sociedad civil continental que se articularon en la ASC. Para comprender las dimensiones de esta coalición como actor internacional en el proceso ALCA proponemos recurrir a un marco teórico que vincule la teoría

Para comprender las dimensiones de esta coalición como actor internacional en el proceso ALCA proponemos recurrir a un marco teórico que vincule la teoría de las relaciones internacionales con el análisis de los movimientos sociales.

de las relaciones internacionales con el análisis de los movimientos sociales (Echart Muñoz. 2008: 16-17).

En este sentido, la comprensión de esta compleja coalición transnacional que articuló varias redes de defensa *advocacy networks* (Keck y Sikkink. 2000), organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, etc., en oposición al ALCA se perfila a partir de a) una estructura de movilización de recursos, b) una estructura de oportunidades políticas y c) varios procesos de enmarcamiento cultural de la acción social colectiva (Mc Adam, Mc Carthy, Zald.1999: 21; Tarrow. 1997:27)

a) Movilización de recursos³. La ASC articuló una serie de recursos estratégicos humanos, simbólicos y materiales que le permitió desarrollar una acción transnacional que podemos calificar retrospectivamente como exitosa en su oposición al proceso ALCA. Para ello contó, en primer lugar, con diversidad de actores con sus aportes de bases militantes, materiales y simbólicas. Empezando por la capacidad de movilización y recursos de los sindicatos más poderosos a nivel continental tanto en América del Norte como en América del Sur. En segundo lugar, con ONGs cercanas a las instituciones intergubernamentales, como algunas de las que integran la red *Common Frontiers* con vínculos de participación en los canales de la ONU y la OEA, o también algunas de las que integran las redes CADA y Jubileo Sur, como el SERPAJ (Servicio de Paz y Justicia). En tercer lugar tuvo una fuerte articulación con el ciclo de movilización crítico que se desplegaba a partir de la reunión de la OMC en Seattle en 1999 frente a la globalización neoliberal y lo que es considerado una de sus puntas de lanza: la liberalización de las relaciones comerciales, articulando entonces con los actores y redes de este ciclo de movilización con el que se solapó. Así, la coordinación del Foro Social Mundial y la red ATTAC aportaron insumos de conocimiento y experiencias a la ASC, ya que desde su visión estratégica asimilaban la resistencia al ALCA con el capítulo americano de la oposición a la globalización neoliberal. En la medida en que las movilizaciones y foros de discusión que fueron acompañando

³ La movilización de recursos se produce en las relaciones sociales formales e informales a partir de las cuales se construye la acción colectiva. Depende de la combinación de recursos humanos, materiales y políticos que los actores de la sociedad civil son capaces de movilizar estratégicamente. En el caso de las coaliciones transnacionales y de las redes de defensa transnacional formadas por activistas, organizaciones no gubernamentales, interlocutores y contactos en las burocracias de los Estados y las organizaciones intergubernamentales, medios de comunicación, centros de estudios, que se articulan de forma variable en cuanto a su duración en torno a un mismo objetivo y ayudan a la comunicación y coordinación estratégica, facilitando la actividad de movilización. En una palabra, la estructura de movilización como dimensión del análisis de las coaliciones transnacionales de la sociedad civil, explica cómo buscan maximizar los esfuerzos colectivos para afectar procesos políticos.

las Cumbres de los Pueblos a partir de Santiago en 1998 se afianzaban, también ganaban en visibilidad y cobertura por los medios de comunicación. Al mismo tiempo, la ASC se constituyó en otro ejemplo de cómo los actores de la sociedad civil utilizan las TICs para coordinar sus campañas y acciones, intercambiar información y experiencias. La campaña y las acciones que integraron la que sería finalmente llamada “No al ALCA”; allí la deuda externa y la militarización fueron reproducidas en centenares de páginas web, blogs, boletines y medios de comunicación desde las distintas ediciones regionales y nacionales de *Le Monde Diplomatique* hasta *Indy Media*. Finalmente, los cambios en la composición de los gobiernos de la región fueron polarizando las posturas de los Estados negociadores en torno al proceso ALCA a favor o en contra y también en cuanto a los canales y grado de apertura admisibles para la participación de la sociedad civil en el mismo. En la medida en que varios gobiernos de la región fueron tomando una postura contraria a la finalización y puesta en marcha del tratado del ALCA (Brasil, Argentina y Venezuela principalmente) se generó mayor acceso a recursos estatales que facilitarían su movilización, como, por ejemplo, en la III Cumbre de los Pueblos de Mar del Plata del 2005. Mientras tanto, la administración de George W. Bush en los Estados Unidos, sucesora de la de Bill Clinton que, como vimos, había iniciado el proceso ALCA con una estrategia de acercamiento y apertura a las redes *insiders*, hacía del proceso de libre comercio en las Américas una defensa ideológica mucho más sesgada hacia el neoliberalismo y por lo tanto reluctante a la incorporación de matizaciones desde la protección laboral o ambiental, al tiempo que iniciaba (luego del atentado terrorista del 11-S), una serie de acciones en las relaciones internacionales (Afganistán, Irak) que tensionaban la agenda mundial y facilitaban la visualización de dicho gobierno como potencialmente lesivo para los intereses de la integración política y el desarrollo sustentable de América Latina en la perspectiva de los actores de la sociedad civil regional, con lo que incentivaba la movilización de la coalición crítica y desincentivaba la actuación de las redes *insiders*.

- b) La estructura de oportunidades políticas (EOP)⁴. En el caso que estamos tomando resulta relevante señalar: 1) En la escala de las negociaciones intergubernamentales del proceso ALCA la dimensión de apertura relativa del mismo a la participación de la sociedad civil, como vimos, a través de mecanismos esporádicos, selectivos de los actores sociales y asimétricos

⁴ La EOP abarca el conjunto de dimensiones del entorno político que proporcionan incentivos para que se produzca una acción colectiva, afectando las expectativas de éxito o de fracaso. Variables claves a tener en cuenta: la apertura o cierre del sistema político, la estabilidad o inestabilidad de los alineamientos de las elites con la consiguiente presencia de elites aliadas, el grado de propensión a utilizar la represión por parte de los Estados.

entre ellos, por ejemplo, actores empresarios en relación a los sindicales, *insiders* en relación a los *outsiders*, con grados de participación adjetiva más que sustantiva. Todo ello en un contexto de creciente visibilidad y legitimidad del tópico participación de la sociedad civil generaron una oportunidad política de movilizar críticamente desde la denuncia del secretismo y cierre relativo de las negociaciones ALCA a la sociedad civil. 2) En cuanto al alineamiento o no de las elites gubernamentales en el continente, puede decirse que el consenso relativo que existía al inicio de las negociaciones en 1994 –que inclinaba la balanza hacia los gobiernos favorables al ALCA– se fue resquebrajando y a principios de la década inicial del siglo XXI, con la rotación de las elites gubernamentales y el consiguiente cambio en la orientación de los gobiernos, las posiciones se polarizaron mostrando un frente de Estados reacios al ALCA, liderados por Brasil, Venezuela y Argentina. Simultáneamente, se producían crecientes déficits de legitimidad social de otros gobiernos que, a partir de 2005/2006, cambiarían radicalmente de posición, como los de Ecuador y Bolivia. La administración Bush era visualizada como impulsando un proyecto de reposicionamiento de la hegemonía mundial de los Estados Unidos, que era recibida con recelo para la autonomía y perspectivas futuras de muchos de los Estados y espacios regionales, como el Mercosur, en un marco de creciente cuestionamiento de las políticas neoliberales del Consenso de Washington. Esta nueva composición y los alineamientos gubernamentales en la región generaron incentivos y recursos materiales y simbólicos para la movilización social opositora al ALCA, ampliando las oportunidades políticas de la misma. 3) En cuanto a la propensión a la limitación y represión de la movilización social crítica por parte de los Estados, ésta varió fuertemente según el gobierno anfitrión de la Cumbre de las Américas con su contra vértice en la respectiva Cumbre de los Pueblos. Así, en la cumbre de Quebec de 2001 se produjo un verdadero cerco policial de la zona de la ciudad donde se desarrollaban las negociaciones y una disputa con la movilización de la sociedad civil por el espacio público que se saldó con el enfrentamiento entre la policía y los manifestantes, y la detención de centenares de activistas. En cambio, en la Cumbre de Mar del Plata (V de las Américas y III de los Pueblos), el Estado, a través del gobierno nacional, local y la universidad pública, facilitó instalaciones para la realización del formato foro social, negoció espacios e itinerarios de las movilizaciones y facilitó la convergencia en el acto del estadio de Mar de Plata donde se dirigió a la multitud Hugo Chávez Frías en representación de los Estados contrarios al ALCA y se realizaron actos culturales. No obstante ello, un sector minoritario de los movilizados, de no más de unas pocas decenas de personas sobre una movilización de 30000 participantes, por fuera de las redes de la ASC, protagonizó actos violentos que dejaron un saldo lamentable en la vía pública bajo el lema “Fuera Bush”, intentando traspasar las vallas que

separaban la movilización de la zona delimitada y reservada para las negociaciones entre los presidentes. 4) En general, puede decirse que la diplomacia presidencial genera, a través de sus vértices, espacios de negociación y decisiones políticas que, por su alta importancia y visibilidad, amplían la estructura de oportunidades políticas para el desarrollo de movilizaciones de los actores de la sociedad civil transnacional. Las Cumbres de las Américas en el proceso ALCA no fueron una excepción.

- c) Marcos de interpretación cultural⁵. En escala transnacional los marcos resultan siempre de articulaciones complejas de procesos desde arriba y desde abajo. Un proceso transnacional hemisférico, como la iniciativa ALCA, puede proveer la base tanto para el desarrollo de identidades en esa escala (aumento de la integración, comunicación, contactos más allá de las fronteras), como para un reforzamiento de las identidades locales (Echart Muñoz. 2008:43).

Por el lado de las redes *insiders*, no llegaron a articularse verdaderamente en una “coalición social pro ALCA reformado”, sino que se limitaron a participar en los espacios de diálogo e incidencia de los canales institucionalizados habilitados en la negociación. Mientras que la coalición transnacional contra el ALCA, la ASC, no tuvo continuidad luego del fracaso de la iniciativa. No estamos entonces en presencia de un “movimiento social transnacional”. No obstante, cabe preguntarse de qué forma, en el proceso de enmarcamiento, la ASC consiguió coaligar actores sociales tan diversos para una campaña y movilización de alcance continental. A diferencia de un movimiento social, en este caso no hay un proceso de construcción de un nosotros o de una identidad compartida, sino que la articulación se da de forma oposicional o negativa frente a lo que significa el ALCA, asociado a una determinada política impulsada por los Estados Unidos como actor hegemónico continental y a la que se le imputaran consecuencias en los ámbitos político, social, laboral, ambiental, cultural que van mucho más allá del comercio. Esto supone procesos de identificación colectiva en torno a causas y procesos específicos que suscitan aprobación o rechazo, que requieren negociar la heterogeneidad constitutiva de los integrantes de la coalición, generando un marco general en el que unir distintas luchas, *frame bridging*, creando un marco multi temáti-

⁵ El enmarcamiento cultural ubica la identidad y la acción dentro de una narración que define un nosotros, una necesidad o reivindicación compartida y un adversario en su realización frente al que se orienta la crítica. Estos marcos se construyen sobre materiales culturales existentes y proveen una explicación y justificación para la acción social colectiva, motivando a partir de valoraciones. Esta dimensión propia de los movimientos sociales en el ámbito nacional o de las redes de defensa transnacionales temáticas *single issue*, que llegan a constituirse como movimientos sociales transnacionales, como por ejemplo la Vía Campesina, es muy difícil de lograr, ya que supone una identidad compartida y el sostenimiento en el tiempo de la acción social en escalas transnacionales.

co, *multi issue frame*, articulado en la oposición al ALCA. Sin espacio para profundizar demasiado en esta cuestión, me limito a señalar el ejemplo de la construcción de la campaña de la ASC que, como vimos, se definió como “No al ALCA; la deuda externa y la militarización de las Américas”. Este lema de campaña aditivo tiene que ver con la necesidad de articular las distintas redes de defensa temáticas que enumeramos antes. Pero, más allá, implicó formas de organización y participación que respetaron la identidad de los actores involucrados. Analizando los documentos presentados por las redes vinculadas a la ASC en el foro social que antecedió a la III Cumbre de los Pueblos de Mar del Plata, encontramos ejemplos de este tipo de procesos de enmarcamiento⁶:

“En América Latina y el Caribe nuestra acción está fuertemente inserta en la movilización hemisférica contra la militarización, el ALCA y otros tratados de libre comercio que atentan contra los Derechos Humanos y la Soberanía de nuestros pueblos. Reconocemos que deuda, ALCA y militarización son ejes estratégicos complementarios de un solo proyecto de expansión y de consolidación del imperio norteamericano”. (¿Deuda? Somos nosotros los acreedores. Jubileo Sur. 2005).

“En la globalización neoliberal, en las nuevas y viejas formas de imperia- lismo, vivimos bajo la combinación perversa entre machismo y mercado. En las Américas, bajo la lógica del libre mercado que se quiere consolidar con el ALCA, en los TLCs, en la OMC, estructura la producción basada en la división internacional y sexual del trabajo... Como componente de los flujos de «libre comercio» vemos la creciente y diversificada mercantiliza- ción del cuerpo, tráfico de mujeres, turismo sexual, violencia física, psico-

⁶ La III Cumbre de los Pueblos de América, bajo el lema *¡Otra América es posible!*, se desarrolló del 1 al 5 de noviembre de 2005. Junto a las actividades centrales (que fueron los actos de apertura y la Asamblea de los Pueblos de América) se realizó un acto en el que el orador principal fue Hugo Chavez Frías y una movilización bajo el lema *No a Bush. ¡Otra América es posible!* Se realizaron en formato Foro Social actividades de la ASC: paneles sobre el ALCA y los TLCs, militarización, la OMC, alternativas para la integración contrahegemónica de los pueblos, la Asamblea de los pueblos de América acreedores de la deuda histórica, social y ecológica y el Tribunal de Mujeres contra el Libre Comercio. A su vez, se realizaron una serie de foros temáticos, algunos de los cuales se articulaban con los foros temáticos regionales del Foro Social Mundial en las Américas: Foro de Mujeres Sindicalistas, Foro Continental de Educación, Foro por el Derecho a la Comunicación y a la Información de los Pueblos, Foro por la Agricultura Sostenible, Foro Continental de Justicia para Todos, Foro de los Pueblos Originarios, Foro Energético de los Pueblos de América. Finalmente, había también talleres y espacios de debate propuestos y organizados por las organizaciones sociales en general. Los textos seleccionados corresponden a una muestra de documentos representativos de las principales redes de organizaciones y movimientos de la sociedad civil integrantes de la ASC, recolectados por el autor en la Cumbre de los Pueblos de Mar del Plata.

lógica y económica contra las mujeres". (Mujeres de las Américas en Movimiento. Presentes en Mar del Plata. 2005).

"...Rechazamos cualquier intento de profundización de las políticas neoliberales y reclamamos a los presidentes de América que tengan el valor necesario para generar las verdaderas reformas que permitan salir de un sistema de dependencia que condena al hambre y a la exclusión a millones de americanos...No al ALCA, la deuda, la militarización y la pobreza. Sí a la integración de los pueblos. Otra América es posible. Otro mundo es posible". (Foro Social Mundial en Argentina. III Cumbre de los Pueblos en América. 2005).

"No to...free trade for profit. Foreign debt repayment. Militarization and war. Poverty and exclusion. Yes to...Fair trade for social justice. A stop for debt repayment... Sovereignty and self determination. More jobs and fair distribution of wealth". (Common Frontiers. A time to speak out. The Third People's Summit of the Americas. 2005).

Otra dimensión relevante del proceso de enmarcamiento es el componente "glocal", neologismo resultante de articular lo local y lo global. Así, por ejemplo, si tomamos el caso de la III Cumbre de los Pueblos en Mar del Plata, existe en la movilización una masiva presencia de organizaciones locales, tal el caso de la CTA con sus estructuras territoriales (como la Federación Tierra y Vivienda -FTV) y el movimiento de trabajadores desocupados Barrios de Pie que en ese momento tenía una relación fluida con el gobierno surgido de las elecciones de 2003 encabezado por Néstor Kirchner. Estos actores de la sociedad civil local tendían a nacionalizar el marco de la ASC, vinculándolo con las tradiciones de la política nacional: en este caso, el nacionalismo antiimperialista de izquierdas. De ahí que el capítulo argentino de la ASC agregara a la denominación de la campaña un eje más: "No al ALCA; la deuda externa, la militarización y la pobreza", enmarcándola en las circunstancias de la historia reciente del Estado anfitrión de la V Cumbre de las Américas –III Cumbre de los Pueblos, y en las campañas contra la pobreza que se habían desarrollado antes y después de la grave crisis del 2001, como la impulsada por el FRENAPO (Frente Nacional contra la Pobreza), las Marchas Federales organizadas por la CTA, etc. El capítulo argentino de la ASC aprovechó estas estructuras y experiencias de organización existentes, articulando a la CTA, Barrios de Pie, el Foro Social, ATTAC argentina, SERPAJ, y otras 150 organizaciones de la sociedad local en la campaña que tuvo su punto más alto en la consulta popular informal sobre el ALCA (2003), en la que participaron 2.558.348 personas, con un triunfo del No del 96% sobre 5896 mesas de votación en todo el país (Bidaseca y Rossi. 2008: 71).

En síntesis, podemos decir que las redes *outsiders*, como hemos ejemplificado con la ASC en el proceso ALCA, privilegiaron las relaciones con los sindicatos de trabajadores y los movimientos sociales, tanto en sus redes regionales como con los movimientos locales de los sitios donde promueven acciones. Desarrollaron estrategias contestatarias e identidades de oposición frente al ALCA y la globalización que permitieron articular a distintos actores sin perder su individualidad. Desarrollaron estrategias de información e investigación como conocimiento orientado hacia la acción, manifiestos críticos dirigidos a grupos activistas clave y a un público masivo. Se enrolan en coaliciones con otros grupos de la sociedad civil, en movilizaciones, actividades formativas de pedagogía popular como los talleres en el formato “foro social” y movilizaciones en la vía pública. Su éxito relativo depende de las oportunidades políticas dadas, además de las capacidades propias, por el desequilibrio entre el discurso de la participación de la sociedad civil en la agenda de las cumbres y las organizaciones internacionales y la realidad de insuficientes canales efectivos de participación de la sociedad civil en las mismas, y, sobre todo, de las posiciones contradictorias de los Estados que proveen recursos e incentivos a las redes críticas según convenga a su estrategia, como ejemplificamos en el caso del proceso de negociación del ALCA. La relatividad de su éxito está dada por la incidencia parcial en el resultado final de las negociaciones del ALCA, siendo fundamental consignar aquí, a los efectos de la ponderación de la misma, que el ALCA tuvo también un importante motivo interno en la política del actor estatal de mayor peso en todo este proceso, los Estados Unidos, para su no concreción final: la no habilitación del Fast Track o Vía Rápida de Negociación por parte del Congreso de los Estados Unidos ni al Presidente Clinton, ni al Presidente George Bush Jr.

Conclusiones

La emergencia de las organizaciones de la sociedad civil como actores de las relaciones internacionales plantea desafíos de articulación, tanto a la teoría estatocéntrica tradicional de las relaciones internacionales, como a los estudios especializados en la movilización social provenientes de la sociología y las ciencias políticas.

En el caso estudiado, la participación de la sociedad civil en el proceso de negociación del ALCA (1994-2005), estuvieron en juego tanto las formas en que se entiende la participación, como la definición misma de la sociedad civil y sus actores en cuanto a su mayor o menor amplitud.

Estas ambigüedades entonces no sólo radican en el plano de la teoría y el análisis de la sociedad civil en las relaciones internacionales, sino que se juegan en los propios procesos y estrategias encontradas de las organizaciones sociales y los actores estatales. En general, la sociedad civil en este

marco tendió a polarizarse entre lo que hemos denominado las redes *insiders* que participaron de los canales institucionales abiertos para incidir en el proceso de negociación, sin llegar a formar algo así como una “coalicción Pro ALCA reformado”, y las redes *outsiders*, que formaron una coalición transnacional (Alianza Social Continental) y desarrollaron campañas y acciones masivas en todo el continente contra dicha iniciativa.

Su formato principal: las Cumbres de los Pueblos, adaptado de la experiencia de los movimientos por la justicia global o “altermundialistas”, fueron una combinación de foros sociales y movilizaciones de protesta. Estas formas de acción colectiva transnacional de los actores de la sociedad civil son además incentivadas por la nueva diplomacia de los vértices presidenciales como fueron las Cumbres de las Américas, ya que ellas son notorias en cuanto a su importancia política en negociaciones y decisiones y altamente visibles para la opinión pública, resultando el escenario propicio para que las redes y coaliciones de la sociedad civil manifiesten su voz e intenten incidir en los procesos políticos.

Cabe consignar que, en este proceso, el concepto mismo de lo que sea la sociedad civil internacional se transforma en campo de disputa en cuanto a la variedad e índole de actores no estatales que la misma incluiría, de acuerdo a los intereses de los actores estatales en el proceso: así, de una definición amplia, inclusiva de las federaciones empresariales regionales y continentales que buscaban ser incluidas a través de canales formales de participación, se pasó a una versión de la sociedad civil más crítica, movilizadora a partir de espacios y cauces más informales de participación, pero que, en el caso de las cumbres de los pueblos desarrolladas en los Estados más reactivos a la iniciativa ALCA, no dejaban de tener condiciones facilitadas por el Estado anfitrión, como hemos ejemplificado con la desarrollada en Mar del Plata en 2005.

El proceso que analizamos es ejemplificativo de todo un campo de problemas que se plantean hacia adelante en el estudio de la sociedad civil en las relaciones internacionales: la vinculación estratégica entre sociedad civil, Estados y organizaciones intergubernamentales; el impacto de la sociedad civil en la construcción de la agenda de problemas internacionales, y en la percepción que de la misma se forma la opinión pública en un mundo crecientemente interdependiente y conectado.

Estas formas de acción colectiva transnacional de los actores de la sociedad civil son además incentivadas por la nueva diplomacia de los vértices presidenciales como fueron las Cumbres de las Américas, ya que ellas son notorias en cuanto a su importancia política en negociaciones y decisiones y altamente visibles para la opinión pública, resultando el escenario propicio para que las redes y coaliciones de la sociedad civil manifiesten su voz e intenten incidir en los procesos políticos.



Bibliografía citada:

- Bidaseca, Karina y Rossi, Federico (2008). "Coaliciones nacionales contra procesos continentales de liberalización comercial: la Autoconvocatoria No al ALCA". En: Grimson, Alejandro y Pereyra, Sebastián (Eds.), *Conflictos globales, voces locales. Movilización y activismo en clave transnacional*. Buenos Aires. Prometeo.
- Botto, Mercedes y Tussie, Diana (Coords.) (2005). *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿Una nueva relación público-privada?* Buenos Aires. Biblos.
- Echart Muñoz, Enara (2008). *Movimientos sociales y relaciones internacionales. Un nuevo actor*. Madrid. Catarata.
- Grau, Elena e Ibarra, Pedro (Coords.) (2001). *Anuario de movimientos sociales. Participando en la red*. Barcelona. Icaria.
- Keck, Margaret E. y Sikkink, Kathryn (2000). *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*. México D.F. Siglo XXI.
- Korseniewicz, Roberto y Smith, William C. (2001). *Protest and collaboration: transnational civil society networks and the politics of summitry and freetrade in the Americas*. Miami. Nort-South Center. University of Miami.
- Mc Adam, Dough, Mc Carthy, John D, Zald, Mayer N. (Eds.) (1999). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid. Itsmo.
- Médici, Alejandro y Rial, Juan (2010). "Sociedad civil transnacional y relaciones internacionales. Una introducción a su análisis". En: *Revista de Relaciones Internacionales. IRI-UNLP*. La Plata. Nro. 39. Pp. 177/191.
- Quijano, José Manuel (2002). "La integración y la sociedad civil: algunas experiencias del caso uruguayo". En: BID-Interamerican Dialogue y Munk Centre For International Studies. *El proceso de formulación de la política comercial*. Buenos Aires. BID-INTAL.
- Serbin, Andrés (Comp.) (2003). *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*. Buenos Aires. Siglo XXI. Universidad de Belgrano.
- Tarrow, Sidney (2005). *The new transnational activism*. Nueva York. Cambridge University Press.
- (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid. Alianza.
- Vieira, Liszt. (2001). *Os argonautas da cidadania. A sociedade civil na globalização*. Rio do Janeiro. Record.

Documentos de divulgación citados:

Common Frontiers (2005). A time to speak out. The third people's summit of the Americas.

Foro Social Mundial en Argentina. (2005) III Cumbre de los Pueblos de América.

Jubileo Sur (2005). ¿Deuda? Somos nosotros los acreedores.

Mujeres de la CLOC-Vía Campesina, Red Latinoamericana de Mujeres Transformando la Economía, Marcha Mundial de las Mujeres (2005), Mujeres de las Américas en Movimiento. Presentes en Mar del Plata.