

ISSN: 1130-2887

REDES REGIONALES Y MOVIMIENTOS SOCIALES
TRANSNACIONALES EN PATRONES EMERGENTES
DE COLABORACIÓN Y CONFLICTO EN LAS AMÉRICAS

*Regional networks and transnational social movements in
emerging patterns of collaboration and conflict in the Americas*

Roberto Patricio KORZENIEWICZ y William SMITH

Universidad de Maryland / Universidad de Miami

✉ rk81@umail.umd.edu

✉ bsmith@miami.edu

BIBLID [1130-2887 (2004) 36, 101-139]

Fecha de recepción: noviembre del 2003

Fecha de aceptación y versión final: enero del 2004

RESUMEN: Con este artículo buscamos sugerir algunas pautas para el debate sobre las transformaciones de «la ciudadanía» en América Latina. Después de una breve revisión de los procesos que inciden en las reconfiguraciones de la ciudadanía, argumentamos que la aproximación formal a los derechos y obligaciones ciudadanas debe ser renovada y complementada con una aproximación antropológica; argumentamos también que los procesos de globalización y cambio societal plantean nuevos interrogantes. Una vez sentadas esas temáticas «transversales», elaboramos algunas reflexiones acerca de las principales dimensiones «clásicas» de la ciudadanía (los derechos civiles, políticos y sociales) así como el tema emergente de la ciudadanía étnica.

Palabras clave: ciudadanía, globalización, derechos ciudadanos, antropología.

ABSTRACT: This article seeks to contribute to the debate over citizenship in Latin America and to suggest some themes for further debate. After a brief review of the processes that influence the reconfigurations of citizenship, we argue that the formal approach to the rights and duties of the citizen should be renovated and complemented with an anthropological perspective. We also argue that the processes of globalization and societal change throw up new questions. Once these «transversal» themes have been discussed, we reflect on the principal «classic» dimensions of citizenship (civil, political and social rights) as well on the issue of the emergent ethnic citizenship.

Key words: citizenship, globalization, citizen's rights, anthropology.

I. INTRODUCCIÓN

La crisis de los modelos de desarrollo Estado-céntricos y la creciente globalización de la producción, el comercio y las finanzas han sido acompañadas por nuevos patrones de representación dentro de la sociedad civil¹. En este contexto, sindicatos, movimientos sociales, organizaciones no-gubernamentales (ONGs) y redes transnacionales han desarrollado estrategias, a veces simultáneas a veces secuenciales, que van desde la colaboración y participación dentro de los arreglos institucionales existentes hasta la oposición a lo que se percibe como fuerzas motrices de la globalización. Así, la expansión global de los mercados se ha visto acompañada por lo que Polanyi (1957) identificó como un «doble movimiento» de presiones para regular la expansión de los mercados. «Desde arriba», las élites y las burocracias gubernamentales buscan crear, a través de cumbres bilaterales y multilaterales o foros «privados», nuevos acuerdos institucionales favorables a la expansión y globalización de los mercados. «Desde abajo», iniciativas de la sociedad civil buscan influir o transformar esos nuevos acuerdos globalizantes.

En este contexto, las negociaciones de las Cumbres de las Américas (CA) y del Área de Libre Comercio en las Américas (ALCA) deben entenderse como manifestaciones específicas, en el ámbito regional, de transformaciones más amplias en la política y la economía mundial. Por tanto, las CA y el ALCA ofrecen un marco diferente para el análisis del surgimiento de sujetos sociales transnacionales y nuevos modos de articulación *sui generis* en las relaciones sociales y políticas en las Américas. Este trabajo analiza nuevas formas de acción colectiva desarrolladas por redes transnacionales de organizaciones de la sociedad civil. Aborda cinco preguntas principales:

- ¿Cuáles son las organizaciones centrales que constituyen redes regionales claves?
- ¿Qué lazos han entablado con los gobiernos nacionales y con las organizaciones supranacionales? ¿Qué lazos han entablado con otros actores sociales que operan en el ámbito nacional y regional?
- ¿Cuáles son las estrategias principales de las redes «más propensas a la colaboración (que denominaremos *insiders*) y las redes más contestatarias (denominadas en este trabajo *outsiders*)? ¿Cómo pueden caracterizarse las relaciones estratégicas entre las distintas redes?
- ¿Existe una tendencia hacia una mayor polarización o una creciente convergencia entre los diferentes tipos de redes?
- ¿Qué tan exitosas han sido las redes regionales de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) para alcanzar sus propias metas e influir en las agendas oficiales de las CA y el ALCA?

1. Hemos analizado aspectos de estas transformaciones en C. ACUÑA y W. SMITH (1995), R. KORZENIEWICZ y W. SMITH (1996, 2000a y 2000b) y W. SMITH y R. KORZENIEWICZ (1997).

II. SOCIEDAD CIVIL GLOBAL, ESTADOS Y REDES

A fines de la década de 1960 y principios de la década de 1970, el derrumbe del sistema monetario internacional de Bretton Woods, la erosión del Estado de bienestar en los países avanzados y la crisis de los modelos de desarrollo Estado-céntricos en la periferia y la semiperiferia (Ruggie, 1982; Cox, 1987) han promovido la búsqueda de nuevos patrones de consenso y coordinación internacional (Cerny, 1995; Prakash y Hart, 1999). Las nuevas instancias de representación que emergieron constituyen «un acuerdo paralelo de interacción política... centrado en las construcciones auto-conscientes de redes de conocimiento y acción por actores locales descentralizados, quienes cruzan las glorificadas fronteras espaciales como si no existieran» (Lipschutz, 1992).

Dentro del proceso de gestación de una embrionaria «sociedad civil global», algunas OSCs han orientado sus esfuerzos hacia estrategias más opositoras o confrontativas, operando al margen de los acuerdos institucionales existentes (Smith, Catfield y Pagnucco, 1997; O'Brien *et al.*, 2000; Smith, 2001; Florín, 2000; Martens, 2000). Otros movimientos sociales globales y redes han percibido obstáculos para llevar a cabo intercambios con los gobiernos nacionales y participar a través de las instituciones nacionales e internacionales y han optado por abrazar un «nuevo internacionalismo izquierdista» expresado a través de «comunidades transnacionales de resistencia» (Drainville, 1995 y 2001). De este modo, en el caso de las CA y el ALCA, las redes de OSCs han expresado diversas posiciones estratégicas incluyendo tanto la cooperación y la participación como modos más militantes de contestación que rechazan canales institucionales. En ambas orientaciones, redes transnacionales de la sociedad civil coordinan una constelación de actores ligados por valores compartidos, un discurso común y densos intercambios de información y servicios (Keck y Sikkink, 1998).

Algunos analistas argumentan que estas redes regionales representan formas de organización distintas de las jerarquías burocráticas y que las mismas generalmente se caracterizan por patrones voluntarios, recíprocos y horizontales de intercambio y comunicación (Keck y Sikkink, 1998)². Cabe reconocer, sin embargo, que muchas redes y organizaciones de la sociedad civil se caracterizan por dinámicas (desde necesidades de administración interna a la participación en negociaciones técnicamente complejas), que tienden a promover un grado alto de burocratización. El potencial transformador de las redes regionales estaría dado por su capacidad para utilizar ventajosamente políticas de presión, información, apelación simbólica y *accountability*³. La articulación de actores estatales y sociales tradicionales junto a nuevos actores y organizaciones supranacionales públicas y privadas juega un papel vital, aunque incipiente todavía, en la formación de debates políticos sobre la integración hemisférica de las Américas.

2. Como indica M. WEBER (1978: 223), la adopción de procedimientos burocráticos puede permitir un grado más alto de «eficiencia intensiva».

3. Para una discusión preliminar sobre las coaliciones emergentes que involucran a OSCs y otros actores nacionales y supranacionales ver R. KORZENIEWICZ y W. SMITH (2000a y 2000b).

Aunque el libre comercio forma parte íntegra del proceso de las Cumbres de las Américas desde 1994, las negociaciones se han cristalizado en una división de agendas manifiesta en dos vías paralelas aunque entrelazadas. Éstas han dado lugar a diversos modos o trayectorias de participación y contestación de las OSCs. La vía CA ha sido conducida mayoritariamente por los ministros de relaciones exteriores de los 34 gobiernos participantes, centrándose en temas amplios que involucran la gobernabilidad democrática, cuestiones sociales tales como la igualdad de género, la educación, la reforma judicial y el desarrollo ambientalmente sostenible. En esta vía surgió un proceso *ad hoc* con estructuras formales de interacción e incentivos para que redes regionales proporcionaran apoyo técnico y recomendaciones a los gobiernos y agencias multilaterales. Dependiendo del tema y la coyuntura, la vía CA se ha caracterizado por cierto grado de transparencia, consulta y colaboración entre redes regionales y los gobiernos.

En contraste con el proceso CA, las negociaciones ALCA se desarrollaron en procesos altamente centralizados, monopolizados en gran parte por los ministerios de comercio y finanzas de los gobiernos nacionales. Este proceso tecnocrático de negociación ha desalentado las iniciativas de una mayor participación de actores de la sociedad civil. Dentro de este contexto las redes de OSCs tomaron posiciones mucho más contestatarias frente a los actores oficiales y algunas de ellas buscaron fortalecer sus lazos con electorados locales y sindicatos para promover una estrategia más amplia en contra del libre comercio. Como veremos más adelante, aun cuando el proceso CA no representa el espacio principal de sus campañas, muchas de las redes más contestatarias interesadas en las negociaciones ALCA encuentran en las cumbres oportunidades para una mayor movilización y denuncia al libre comercio y la globalización.

En contraste, aunque las redes concentradas en las CA no niegan la importancia del proceso ALCA, generalmente conceden una mayor prioridad a las cuestiones referentes a la gobernabilidad, el medio ambiente y la problemática social y, en consecuencia, favorecen estrategias diseñadas para maximizar su influencia *vis à vis* los gobiernos. Así, organizaciones y redes tales como Corporación Participa, Fundación Grupo Esquel y la Fundación Futuro Latinoamericano (FFL) buscan ampliar las oportunidades de participación en el marco de las negociaciones oficiales a través de investigaciones y consultas políticas.

Marisol Pagés, ex miembro de la Fundación Esquel, se refiere a los grupos que favorecen la cooperación y la participación como *insiders* y a aquellos que apoyan estrategias más contestatarias como *outsiders*:

Los *insiders* son aquellos que intentan trabajar de manera cercana al proceso oficial, comprometiendo a veces sus demandas con el fin de hacerlas más viables políticamente. Los *outsiders* son aquellos que ejercen presión externa, articulando sus demandas de manera más explícita y muchas veces en contraposición con las posiciones de gobierno. La apertura del proceso negociación del ALCA indudablemente necesitará de la continuación de esfuerzos de estos dos tipos: Los *outsiders* presionan y fuerzan la apertura o tendencias a la apertura en el sistema, mientras que los *insiders* aprovechan estas pequeñas brechas para impulsar los temas hacia una mayor profundidad (2000: 172).

Anticipando nuestro argumento, una de las diferencias fundamentales entre las redes de *insiders* y *outsiders* se relaciona con sus posiciones programáticas y estratégicas. Aun cuando los grupos *insiders* favorecen una eventual unificación entre las vías CA y ALCA, a corto y mediano plazo están dispuestos a subordinar los asuntos comerciales y económicos fijando como máxima prioridad el fortalecimiento de la participación a través de canales oficiales ofrecidos en la vía CA para así influir en las agendas gubernamentales. Los *outsiders*, en contraste, privilegian el ALCA porque están convencidos de que las cuestiones de comercio e inversión son las fuerzas motrices de la integración hemisférica. Desde esta perspectiva, las demás cuestiones son cuando mucho una distracción, si no un esfuerzo deliberado por desviar la atención de las cuestiones «reales» que se negocian a puerta cerrada entre las élites políticas y los intereses empresariales y financieros transnacionales.

Desde luego, no siempre es fácil determinar si una organización adopta una posición o la otra. Lo que unos perciben como participación puede constituir contestación para otros y las organizaciones pueden alterar sus estrategias con el tiempo o incluso adoptar ambas estrategias simultáneamente. Además, las organizaciones y redes en cuestión a menudo perciben su propia orientación como a medio camino entre las estrategias *insiders* y *outsiders* y frecuentemente rechazarían dichas etiquetas como caracterizaciones demasiado esquemáticas de estrategias más complejas y comprensivas. Aquí utilizamos la distinción entre unas y otras para referirnos a un espectro de posiciones estratégicas que buscan ya sea reformar o subvertir las reglas y procedimientos institucionales a través de los cuales se llevan a cabo negociaciones. De hecho, pocas organizaciones y redes se encuentran en uno de los dos extremos del espectro, ya que la mayoría de ellas adoptan prácticas que buscan simultáneamente utilizar y transformar los acuerdos existentes.

Al analizar estas redes es necesario superar aquellas deficiencias en el estudio de la sociedad civil global donde con frecuencia se ignora o minimiza el papel del Estado y de organizaciones internacionales en la formación de redes transnacionales. En otras palabras, los Estados y los acuerdos institucionales domésticos son vitales para entender a las organizaciones que, funcionando por encima de las fronteras, logran acceso a los procesos de toma de decisiones de los gobiernos, así como ejercer influencia sobre las negociaciones internacionales. Así, las redes transnacionales tienden a articularse cuando incentivos de los Estados promueven la «delegación» de autoridad o competencias limitadas a grupos sociales, o cuando fomentan un grado de «autorregulación» política entre las ONGs y las redes transnacionales⁴.

La delegación y la autorregulación son incentivos particularmente relevantes para la operación de redes *insiders*. En lugar de intentar resolver ciertos problemas directamente desde el Estado, los líderes políticos asumirían el costo de organizar y financiar

4. Este argumento se basa en S. PRATT (2001), quien ofrece hipótesis sobre acción colectiva. Para argumentos sobre la influencia de las estructuras institucionales y la formación de coaliciones transnacionales ver T. RISSE-KAPPEN (1995). Ver J. TARROW (1998) para un análisis del impacto de las estructuras de oportunidad política sobre los movimientos sociales.

a actores transnacionales si creen que éstos pueden ofrecer soluciones más eficaces o efectivas en la implementación o monitoreo de ciertas normas. En este sentido, en lugar de conflicto, los incentivos estatales pueden promover la formación y cooperación con redes, superando así problemas de acción colectiva. En ocasiones los Estados llegan a ofrecer canales de participación limitada en el ámbito de la toma de decisiones.

En el caso de los grupos *outsiders*, el mismo razonamiento se aplica pero con una diferencia. Los incentivos que impulsan a las organizaciones locales a buscar aliados externos para formar coaliciones transfronterizas se vinculan con la «exclusión» o la negación por parte del Estado del acceso a la participación de ciertos grupos sociales. En consecuencia las redes, en este caso, ejercerán presión internacional para intentar obligar al Estado a cambiar sus políticas. De este modo la exclusión doméstica de grupos de oposición que da lugar a coaliciones transnacionales puede, a través del «efecto *boomerang*», obligar a los Estados a otorgarles a los actores locales un mayor acceso a las negociaciones internacionales (Keck y Sikkink, 1998).

II.1. Las organizaciones y redes insiders

Algunas de las organizaciones involucradas en negociaciones hemisféricas fueron establecidas hace mucho y simplemente decidieron hacer de las Cumbres de las Américas una parte importante de sus intereses, ya sea aprovechando canales existentes o creando canales de diálogo con los gobiernos. Los parámetros de acción de estas redes *insiders* se insertan en la lógica de delegación y autorregulación mencionada anteriormente. Así, con un papel distintivo, desde incluso antes de la Cumbre de 1994 en Miami, estas organizaciones trabajaron en coordinación con los miembros de la *Troika* formada por el Grupo de Trabajo sobre la Sociedad Civil, la Oficina para el Seguimiento de la Cumbre de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Grupo de Revisión de la Implementación de las Cumbres.

El Grupo Esquel se fundó en 1986 en Estados Unidos como miembro de la Red del Grupo Esquel, compuesta de OSCs que promueven el desarrollo sostenible y equitativo en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay. Esquel se involucró en el proceso de las cumbres desde el inicio como uno de los invitados originales para formar parte del grupo de consulta creado por la Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) y el Departamento de Estado de los Estados Unidos, con el objeto de redactar una propuesta para la Cumbre de Miami (Pagés, 2000). Asimismo, invitado por USAID, Esquel participó brevemente en el intento de promover la participación de la sociedad civil en las negociaciones ALCA.

El *North-South Center* de la Universidad de Miami es un centro de estudios de políticas públicas independiente que cuenta con financiamiento del Departamento del Estado norteamericano, instituciones multilaterales y el sector privado. El Centro promueve la expansión de la participación de la sociedad civil en el proceso de las cumbres. Su iniciativa más reciente fue la creación del *Leadership Council for Inter-American*

Summitry para evaluar el progreso hacia la creación del ALCA y de proyectos relacionados con la cooperación hemisférica.

La Fundación Canadiense de las Américas (FOCAL) es una organización independiente no gubernamental financiada por el gobierno de Canadá, agencias multilaterales y el sector privado. La misión de FOCAL es fortalecer las relaciones entre Canadá y América Latina y el Caribe a través de la discusión y el análisis político. FOCAL asumió un papel de liderazgo en la planeación de la participación de la sociedad civil en la Cumbre de Québec en 2001.

La Corporación PARTICIPA es una organización chilena que busca profundizar los valores y procedimientos democráticos para promover «una forma de organización social basada en el desarrollo de una ciudadanía fuerte, organizada y expresiva» (Corporación PARTICIPA, 2000: 4). Como Esquel, PARTICIPA recibió fondos de USAID en preparación, en 1998, de la Cumbre de Santiago y colaboró con el Ministerio del Exterior de Chile y oficinas oficiales de la Cumbre en un proceso de consulta con organizaciones de la sociedad civil y en la preparación de la Cumbre de Québec.

La Fundación Futuro Latinoamericano (FFL) fue creada en Ecuador en 1993 como una organización sin fines de lucro dedicada a promover el desarrollo sostenible a través del mejoramiento de «un proceso de toma de decisiones participativo» (FFL, 1995: 367). La FFL tuvo un papel fundamental en la preparación de la Cumbre de Ambiente y Desarrollo Sostenible de 1996 en Santa Cruz, Bolivia.

El *Inter-American Dialogue* (IAD), fundado en 1982 en Washington D.C., es un centro independiente para el análisis de políticas. El IAD reúne a 100 líderes de todas las Américas, incluyendo antiguos presidentes y oficiales gubernamentales, líderes empresariales, académicos y no gubernamentales. Ha llevado a cabo varias actividades relacionadas con las cumbres, particularmente con relación a la igualdad social y la educación a través del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en las Américas (PREAL)⁵. A través de su Grupo de Trabajo sobre el *Governance Multilateral*, el Diálogo también lanzó una red sobre género, el Consejo de Liderazgo de Mujeres para las Américas, que se reunió por primera vez en 2000. Los orígenes del trabajo del IAD en ambas áreas datan de las recomendaciones hechas por un comité de consulta de USAID, el cual también creó, previo a la Cumbre de Miami, la Comisión sobre la Sociedad Civil en 1993.

Las trayectorias de estas OSCs ilustran las consideraciones anteriores sobre el impacto de los incentivos institucionales creados por los Estados en la formación de redes regionales. Particularmente notable es el caso de las agencias del gobierno estadounidense tales como USAID y el Consejo de Seguridad Nacional y, en menor medida, los gobiernos de Chile y Canadá, que han tenido un papel clave en el financiamiento y apoyo a esfuerzos de colaboración con la sociedad civil. El apoyo oficial a estas organizaciones persigue dos objetivos: aprovechar el conocimiento especializado de los *insiders*

5. PREAL fue creado en 1994 con fondos de USAID, *Canadian International Development Research Center*, el BID, y el Fondo GE (la fundación filantrópica de la *General Electric Company*) y es administrado conjuntamente por la Corporación para Investigación del Desarrollo (CINDE) en Santiago, Chile.

para la elaboración y eventual monitoreo de mandatos de las cumbres; y fortalecer a los actores de la sociedad civil que comparten prioridades y objetivos comunes con los gobiernos. En consecuencia, las estrategias gubernamentales ayudan indirectamente a superar los problemas de acción colectiva favoreciendo la articulación regional de redes *insiders*, asumiendo «un claro sentido de responsabilidad compartida» (Thorup, 1995: XIV).

Éste fue el caso de la Comisión sobre la Sociedad Civil, que ha funcionado «como un vehículo para coordinar las recomendaciones y las acciones de monitoreo de la sociedad civil» durante las cumbres (*Esquel Group Foundation*, 1999a: 386). Un ejemplo parecido es el *Partners for the Americas*, que recibió subvenciones de USAID a partir de 1995 para financiar la formación de la Red Interamericana para la Democracia (*Citizen Participation*, 1999).

Una tercera red más reciente surgió del proyecto Participación Ciudadana: de la Cumbre de Santiago a la de Canadá, que reunió a FOCAL, Esquel y Corporación PARTICIPA. Dejando de lado el ALCA, este proyecto se centró exclusivamente en el proceso CA. Su propósito fue coordinar la colaboración entre sectores gubernamentales y no gubernamentales en cada país, para facilitar un mejor intercambio de información entre la sociedad civil y los oficiales de las cumbres y promover la implementación de mandatos firmados por los presidentes y jefes de Estado.

El Consejo de Liderazgo para las Cumbres Interamericanas (*Leadership Council for Inter-American Summitry*) creado en 1997 por el *North-South Center*, en colaboración con el Instituto para la Economía Internacional, de la Universidad de California, San Diego y FOCAL, representa una cuarta red clave con pautas similares, aunque a una escala más modesta. Financiado principalmente por varias fundaciones (como la Fundación Ford) y con recursos del sector privado, los informes del Consejo discuten la participación de la sociedad civil principalmente como una necesidad para ayudar a que las negociaciones ALCA sean políticamente viables.

La Estrategia Interamericana de Participación Pública es otra de las iniciativas con respaldo oficial originada en la Declaración de Santa Cruz y desarrollada por la OEA (OEA, 2000a: 15). La Unidad para el Desarrollo Sostenible y el Medio Ambiente de la OEA encabezó el esfuerzo de desarrollar la Estrategia Interamericana, creando dos espacios para la participación de las organizaciones. El primero consistió en un Grupo Técnico que incluía ONGs y daba consejos al director de la unidad relevante dentro de la OEA (Seymoar, 1999: 405). El segundo consistió en un Comité Asesor de Proyecto en el cual se destacan organizaciones tales como FOCAL, el *North-South Center*, el Grupo Esquel y la Corporación PARTICIPA (OEA, 2000b: 2).

Luego de la reunión ministerial de Toronto en 1999 y la derrota del ciclo inicial de consultas, el Comité de Representantes Gubernamentales para la Sociedad Civil del ALCA sobre participación resolvió iniciar una segunda ronda de consultas. Pero esta vez, cuando el Departamento de Estado norteamericano se acercó nuevamente a Esquel para coordinar el proceso, su invitación fue rechazada dados los límites que el proceso de consulta anterior había demostrado (Pagés, 2001). Estos fracasos fueron interpretados tanto por las redes *outsiders* como por cierto número de *insiders* como una prueba de

la inutilidad de participar en los canales oficiales establecidos para este propósito. También confirmaron la visión de algunos críticos de que las redes *insiders* no tenían ningún poder, poca autonomía y que eran poco más que agentes de los gobiernos de sus países.

II.2. Las redes y organizaciones outsiders

Los orígenes de las redes *outsiders* están arraigados en la oposición que surgió a principios de 1990 en México, Canadá y los Estados Unidos contra el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Opositores domésticos provenientes de organizaciones sindicales, ambientalistas y activistas de derechos humanos articularon coaliciones transnacionales en oposición a la integración económica. Durante la Cumbre de Miami, en 1994, la oposición al libre comercio tomó fuerza reaccionando contra el lanzamiento de las negociaciones del ALCA. La Alianza Social Continental (ASC) es la más interesante y significativa de las redes OSCs que actualmente operan en el ámbito regional.

La ASC es una red amplia y heterogénea que agrupa a coaliciones de ciudadanos y sindicatos a lo largo de las Américas. La Alianza consiste en un grupo central estable de organizaciones afiliadas bien organizadas y una gama más amplia de organizaciones periféricas cuya participación en la red es menos intensa y más esporádica. Oficialmente fundada en 1999, apareció por primera vez en 1997. Sin embargo, varias de las organizaciones nacionales que forman parte de la red ya eran activas, incluso antes de la Cumbre de Miami en 1994. En las movilizaciones post-Miami, algunas de ellas sirvieron como puntos focales para la articulación de una amplia gama de redes formales e informales de grupos *outsiders*.

Desde sus orígenes, la Alianza reflejaba un mosaico de posturas. Algunos elementos «más radicales» no participan de ninguna manera en los procesos de CA y del ALCA. Otros «más moderados», originalmente buscaron formar parte y se han empeñado en presentar demandas muy detalladas con la esperanza de establecer un diálogo fructífero. Esta distinción entre moderados y radicales se borró progresivamente después de la «Batalla de Seattle» de 1999, cuando «el Grupo Nader», encabezada por Ciudadano Público y su proyecto *Global Trade Watch*, adoptó una posición opositora totalizadora contra la globalización y los proyectos de integración hemisférica (Wallach y Sforza, 1999; Wallach, 2000).

Las diferencias entre los *outsiders* están ligadas con las estrategias perseguidas por aquellas organizaciones más radicales y aquellas que reconocen que oponerse no significa romper el diálogo político. Esta última es fundamentalmente la posición de los sindicatos obreros. Desde el comienzo, la problemática sindical ha sido central para el debate de las CA tanto como las negociaciones del ALCA. Los gobiernos de la región, siguiendo a los Estados Unidos, prefieren tratar las cuestiones laborales y el medio ambiente como parte de «canastas» desvinculadas con el comercio, relegando estos asuntos a *side agreements* o acuerdos laterales con *status* secundario (Jay, 2001: 4). Frente a

esta postura oficial, las centrales sindicales más influyentes vienen desplegando una política sofisticada que articula tácticas de movilización con actividades de *lobby*, con el fin de ganar influencia sobre las negociaciones ALCA. Siguiendo el ejemplo de la Federación Americana del Trabajo-Congreso de Organizaciones Industriales (*American Federation of Labour-Congress of Industrial Organizations* -AFL-CIO), el movimiento sindical boicoteó parcialmente la Cumbre de Miami, aunque sin abandonar una estrategia gradualista para aprovechar los canales de participación abiertos por las cumbres.

En la Cumbre de Santiago, la AFL-CIO, el Congreso Laboral Canadiense, la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) y las organizaciones sindicales más fuertes de América Latina, tales como la brasileña Central Única de Trabajadores (CUT), tuvieron un papel importante en el debate público sobre cuestiones de comercio, logrando incluso incorporar algunas de sus reivindicaciones en la agenda oficial de negociaciones. En el proceso, las organizaciones sindicales forjaron lazos formales e informales más sólidos con otros activistas y ONGs en el hemisferio a través de la Alianza Social Continental. La relación entre los dos grandes segmentos de las fuerzas *outsiders* –sindicatos y movimientos sociales– fue alterando el equilibrio hacia una mayor militancia.

Otras OSCs no directamente asociadas con cuestiones laborales han tenido un papel importante tamizando la división entre los dos segmentos de *outsiders*. En el ámbito internacional, éste el caso del Centro Internacional para los Derechos Humanos y el Desarrollo Democrático (más conocido como *Rights and Democracy*), creado en 1988 por el Parlamento canadiense para promover los valores universales de los derechos humanos y la democracia. Derechos y Democracia, además de ser miembro de *Common Frontiers*, tiene *status* consultivo ante el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y también fuertes lazos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En el ámbito nacional, algunas organizaciones significativas son: *Alliance for Responsible Trade* (ART), una red estadounidense multisectorial creada en 1991 con la participación de un gran número de grupos tales como el Fondo Internacional en pro de los Derechos del Trabajo (FUNU), el *Development Gap* y el Instituto de Estudios Políticos, todos con sede en Washington D.C. La Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), fundada en 1991 dentro del contexto de las negociaciones del TLCAN, también se orienta a crear esfuerzos conjuntos entre sindicatos y activistas laborales en Estados Unidos y Canadá⁶.

En Canadá funcionan dos fuertes organizaciones afiliadas a la Alianza Social Continental. *Common Frontiers* es una red canadiense multisectorial que creció del movimiento de oposición popular al Tratado de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos y al reconocimiento de que los opositores deben cooperar no sólo entre los sectores nacionales sino también a través de las fronteras⁷. *Common Frontiers* tuvo un papel

6. Para datos sobre estrategias de movilización de la RMALC y organizaciones participantes ver H. DE LA CUEVA (2001), R. REYGADAS (1998: 369-387) y el sitio de RMALC www.rmalc.org.mx/rmalc.html.

7. Ver <http://www.web.net/comfront/> para datos sobre organizaciones que componen la red.

estratégico al reunir la oposición contra el TLCAN y posteriormente contra el ALCA. Fue clave en la reunión ministerial de Toronto en noviembre 1999, en la de *Windsor* en 2000 y en la Cumbre de Québec de abril de 2001. Como otras ONGs canadienses, *Common Frontiers* recibe un subsidio del gobierno de su país, aunque estos fondos no han afectado su postura crítica hacia el ALCA. El *Réseau Québécois sur L'intégration Continentale* (RQIC), aunque menos visible que *Common Frontiers*, también ha jugado un papel clave dentro de la Alianza⁸. La Red de Québec asumió un papel de alta visibilidad en las movilizaciones relacionadas con la Cumbre de Québec.

La Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsable (ACJR) es otra de las redes nacionales de temprana formación que se afilió a la Alianza. Fue formada en el Chile post-Pinochet por una variedad de grupos críticos del *status* de su país como «modelo» de reestructuración económica neoliberal. La ACJR apoya vigorosamente la incorporación de cláusulas ambientales y sociales en los acuerdos comerciales regionales⁹.

La Red Brasileña para la Integración de los Pueblos (REBRIP) es uno de los miembros más recientes y menos institucionalizados de la Alianza. La REBRIP surgió en conexión con la Cumbre de los Pueblos de 1998, en Santiago y cuenta con el apoyo de diversas organizaciones sociales y sindicales¹⁰. En vista de la resistencia del gobierno brasileño a la posición estadounidense en las negociaciones ALCA, la presencia de REBRIP en estas reuniones ha sido incompatible con su posición *outsiders* (Mello, 2001). REBRIP también mantiene buenos contactos con el Congreso brasileño y con los partidos de centro izquierda, principalmente con el Partido de los Trabajadores (PT). La REBRIP comparte la postura de la CUT y apoya la integración regional a través del MERCOSUR, vista como una opción al ALCA¹¹.

En el 2000, con el objetivo de aumentar su perfil en Argentina, la Alianza inició una serie de reuniones en preparación para la reunión de los ministros de comercio sobre el ALCA que se realizaría en Buenos Aires en abril de 2001. Esta iniciativa dio lugar a la organización de un Foro Multisectorial sobre el ALCA para movilizar el apoyo popular contra las negociaciones de libre comercio. Varias organizaciones argentinas como FOCO, Diálogo 2000, El Grito de los Excluidos, el afiliado argentino de Asociación por una Tasa a las Transacciones Financieras Especulativas para Ayuda a los Ciudadanos (ATTAC)

8. Sobre los orígenes de la Red de Québec sobre la Integración Continental, relaciones con la RMALC y con el desarrollo de una perspectiva trinacional, ver el sitio de Alternatives www.alternatives.ca/rqic/pages/anglais/doc.

9. Para la posición de la ACJR, ver su Carta Social de las Américas ACJR (1999), especialmente el capítulo 6 («Nuestra propuesta para una carta social»).

10. Algunas de estas organizaciones son: FASE (Federación de Organizaciones para la Asistencia Social y Educación); ABONG (Asociación Brasileña de Organizaciones no Gubernamentales); RITS (Red de Información sobre el Tercer Sector); la Red Brasil sobre Instituciones Financieras Multilaterales; y el Foro Brasileño de ONGs y Movimientos Sociales para el Medio Ambiente. REBRIP también cuenta con relaciones cooperativas con la CUT, aliada con el Partido de los Trabajadores (PT) y otras fuerzas izquierdistas y progresistas.

11. La posición de REBRIP a favor de MERCOSUR demuestra que los miembros de la Alianza no necesariamente rechazan todas las formas de integración económica.

y las Madres de la Plaza de Mayo (Línea Fundadora) participaron en algunas de estas actividades¹². En contraste con la relación generalmente estrecha entre la Alianza y el sindicalismo en otros países, en Argentina, la politización y fragmentación de los sindicatos en tres confederaciones de trabajo competitivas –la Confederación General de Trabajadores (CGT) oficial, la CGT disidente y la más opositora Confederación de Trabajadores Argentinos (CTA)– han planteado obstáculos significativos para la creación de un afiliado a la Alianza.

La Alianza también tiene como afiliadas a otras redes multisectoriales activas en varios países. Por ejemplo, la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) es una red regional con sede en Quito, Ecuador, que coordina las organizaciones de campesinos y trabajadores rurales, tanto como a las comunidades indígenas y a los productores rurales a pequeña y mediana escala. Las actividades de la CLOC buscan fomentar la solidaridad, la «unidad y diversidad» entre organizaciones rurales para promover la justicia social, la igualdad económica, la autosuficiencia alimenticia y el desarrollo agrícola sostenible y equitativo. La Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo (ASOCODE) es uno de los miembros centrales de CLOC y fue responsable del lanzamiento, en 1993, de la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC), cuyas campañas se articulan en escala hemisférica con la Alianza¹³.

III. CUMBRES, REDES Y MOVILIZACIONES

Desde el comienzo, las CA y el ALCA han avanzado sobre dos vías diferentes. Las organizaciones *insiders* dedicaron esfuerzos considerables para coordinar consultas y canalizar reivindicaciones hacia las cumbres. Las organizaciones *outsiders* no tomaron parte de estas consultas ni participaron originalmente en la preparación de documentos dirigidos a las cumbres. Aunque progresivamente algunas de las redes activas en una vía u otra comenzaron a participar en ambos juegos. A grandes rasgos, sin embargo, las redes *outsiders* siguen decepcionadas del proceso de las cumbres y su participación en el ALCA se ha vuelto cada vez más contestataria, concentrándose en la movilización de apoyo para cumbres paralelas o alternativas a las reuniones oficiales de presidentes, jefes de Estado y ministros de comercio o finanzas.

12. Varios grupos argentinos participaron en la Cumbre de 1998 en Santiago y establecieron contactos con la RMALC, *Common Frontiers*; SAPRIN; J. CARPIO (2001) y FOCO (2000). Estos grupos han realizado algunos actos conjuntos.

13. Ver www.irc-online.org/cbl/fairtrade/la/cloc.html y www.irc-online.org/cbl/fairtrade/la/aso-code.html para más información sobre CLOC e ICIC.

III.1. *La cumbre de Miami*

Para la Cumbre de Miami en 1994 se establecieron tres vías centrales de consulta con la sociedad civil. La primera, sobre Calidad del Medio Ambiente, ofrecida por el Consejo de Seguridad Nacional dependiente de la Casa Blanca, buscó fomentar la participación a través de la organización y el financiamiento de un Grupo de Apoyo a la Sociedad Civil, con el cual interactuaron varias organizaciones que luego constituirían los principales *insiders*. La segunda vía la representa el *North-South Center*, también en coordinación con la Casa Blanca y el Departamento de Estado norteamericano, que inició sus propias consultas en colaboración con varias universidades latinoamericanas (tales como la Universidad de *West Indies* en Jamaica, la Pontificia Universidad Javeriana en Colombia y la Universidad de Belgrano en Argentina) y produjeron documentos sobre gobernabilidad democrática, medio ambiente y desarrollo sostenible, comercio e inversiones. Finalmente, la Fundación Futuro Latinoamericano (FFL) inició sus propias consultas en 14 países latinoamericanos aunque sus recomendaciones tuvieron poco impacto sobre la planeación de la Cumbre.

Las OSCs ambientalistas de los Estados Unidos, coordinadas por la Oficina de Políticas Ambientales de la Casa Blanca, tuvieron un papel fundamental en la movilización de recomendaciones de la sociedad civil. Estas OSCs habían apoyado a la administración de Clinton en su lucha por la legislación que implementaba el TLCAN. Las OSCs más influyentes fueron la Sociedad Nacional Audobon, la Organización Conservación de la Naturaleza (*Nature Conservancy*) y el Instituto de Derecho Ambiental (*Environmental Law Institute*) (Rosenberg y Stein, 1995: IV). Además, la delegación estadounidense alentó a sus socios latinoamericanos para que consultaran con OSCs de sus propios países. En los Estados Unidos esta idea fue formalizada en la creación de la Comisión sobre la Sociedad Civil liderada por la Fundación Esquel. En el extranjero se fomentó la participación compartiendo su propia experiencia, dando instrucciones a los embajadores para que expresaran su apoyo e incorporaron a varias OSCs ambientalistas en las consultas bilaterales/multilaterales.

Adoptando una posición más crítica, la Oficina de Organizaciones de Sociedad Civil Interesadas (*Concerned Civil Society Organizations Office*, ver CCSOO, 1995), un brazo de Servicio Mundial de la Iglesia/Ayuda Mundial Luterana, produjo un documento respaldado, entre otros, por la Fundación Grupo Esquel (EE.UU.), el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) relacionado con la Iglesia Católica (Uruguay y Argentina), la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA-EE.UU.), *Common Frontiers* (Canadá) y RMALC (México). Mientras algunas de estas organizaciones seguirían apoyando desde una postura crítica las cumbres posteriores, otras, tales como *Common Frontiers* y RMALC, se convertirían en miembros centrales de la Alianza Social Continental.

La posición del sindicalismo fue compleja. Algunos líderes de AFL-CIO y ORIT deseaban evitar una ruptura abierta con la administración de Clinton y grupos de OSCs más moderados, mientras que otros presionaron por una postura más crítica desde el comienzo. El resultado fue un boicot parcial de los procedimientos oficiales de la Cumbre, con una declaración exigiendo la inclusión más amplia de cuestiones

laborales, incluyendo estándares más estrictos que los del TLCAN sobre trabajo y medio ambiente (AFL-CIO/ORIT, 1995: 363). La postura crítica de los sindicatos se volvería crucial más adelante: el peso político de la AFL-CIO en Estados Unidos y la fuerte representatividad de ORIT, les dio a estas organizaciones una base de apoyo local fundamental para expresar sus fuertes protestas contra los acuerdos de libre comercio.

El *Sierra Club Public Citizen* (un grupo vinculado a Ralph Nader) y otros grupos estadounidenses importantes, que eventualmente adoptarían una política mucho más crítica, todavía mantenían lazos con la coalición pro-TLCAN. Muchos de estos grupos todavía creían que los «acuerdos laterales» sobre el trabajo y el medio ambiente del TLCAN podrían ser incorporados en un proyecto más amplio de integración hemisférica.

Desde una perspectiva optimista, la apertura generalizada hacia la participación de la sociedad civil en la Cumbre de Miami sobrevivió a varios desafíos y se plasmó en componentes claves del documento final de la Cumbre, el Plan de Acción (Rosenberg y Stein, 1995: 12-34). En general, los documentos de Miami «llevan la huella de una participación sin precedentes de actores no gubernamentales», incorporando en algunas iniciativas oficiales «palabra por palabra, partes de algunos de los documentos entregados» por las OSCs (Rosenberg y Stein, 1995: vi).

Asimismo, para Morden (1995: 217), las «consultas que llevaron a la Cumbre produjeron una dilución progresiva de acciones inicialmente contempladas sobre una serie de asuntos». De igual forma, la Sociedad Nacional Audobon expresó su decepción sobre la falta de enlaces entre «planes de expansión de comercio» y metas ambientalistas, así como por la «resistencia continua de muchos gobiernos a la participación de la sociedad civil» (Rogers, Minette y Murria, 1995: 306). Por otra parte, la FFL presentó una evaluación bastante optimista sobre esta Cumbre, indicando que el proceso había mantenido un ímpetu notable en la generación de «valores colectivos y mecanismos participativos desde su fase preparatoria en adelante», pero reconoció que la declaración final se había «quedado corta» en áreas tales como el medio ambiente, por lo que hizo un llamado para que las cumbres futuras mostraran la «materialización de las esperanzas inscritas en Miami» (FFL, 1995: 370). En resumen, la Cumbre de Miami ya mostraba una división significativa entre distintas OSCs desde el punto de vista de papeles, posiciones y estrategias frente al proceso de la CA.

III.2. La cumbre de Santa Cruz

Dos mecanismos fueron creados para la consulta con la sociedad civil en la Cumbre de Bolivia de 1996: uno coordinado por la Fundación Futuro Latinoamericano, en cooperación con el *North-South Center*; y el otro por la Comisión sobre la Sociedad Civil (Corporación PARTICIPA, 1999; Shamsie, 2000: 19). La consulta FFL no recibió suficiente financiamiento y «los resultados fueron presentados directamente a la plenaria de la OEA», socavando la efectividad de la consulta (Shamsie, 2000: 19). Sin embargo, con el *North-South Center* asumiendo un papel clave, las organizaciones de la

sociedad civil estadounidenses lograron que se incluyeran varias de sus posiciones en el documento oficial de los Estados Unidos, que fue el documento *de facto* para la negociación¹⁴.

La segunda consulta a la sociedad civil tuvo apoyo oficial de la OEA y USAID y fue realizada en Montevideo bajo la coordinación de Esquel y la Comisión sobre la Sociedad Civil.

Con la participación de 29 delegaciones oficiales y 45 OSCs regionales, (la conferencia) redactó una recomendación clara para la Cumbre –que los jefes de Estado autorizaran dentro de la OEA la creación de un espacio institucional y una estrategia para promover y sistematizar dicha participación ciudadana. Esta recomendación sobrevivió intacta a las arduas negociaciones y fue firmada como parte del plan de acción de la Cumbre de Bolivia (*Esquel Group Foundation*, 1999a: 386).

Basándose en esta recomendación, a partir de 1997, la Comisión sobre la Sociedad Civil emprendería la implementación de tal estrategia dentro de la OEA. Con posturas más críticas en la Cumbre de Santa Cruz, los grupos *outsiders* ya tenían una presencia significativa.

III.3. La reunión ministerial de Belo Horizonte

La Reunión Ministerial de Comercio de mayo 1997 que se sostuvo en Belo Horizonte, Brasil, fue un evento catalítico para la formación de una red de *outsiders* abiertamente crítica al proceso de cumbres. Con la mayor confederación de trabajo de Brasil, la Central Única de Trabajadores e importantes OSCs brasileñas tales como la Asociación Brasileña de ONGs (ABONG) y la Federación de Órganos para Asistencia Social y Educacional (FASE), llevando un papel clave, más de 50 organizaciones nacionales y regionales con 700 activistas de la sociedad civil se juntaron en Belo Horizonte para cuestionar el carácter cerrado de las negociaciones oficiales del ALCA tanto como del *status* especial concedido a los intereses empresariales organizados en el Foro Empresarial de las Américas (FEA). De hecho, el lugar privilegiado de los empresarios en las negociaciones oficiales parece haber contribuido a la profundización de las divisiones entre las OSCs más moderadas de los grupos sindicales y progresistas locales, cuando las primeras decidieron participar directamente en los talleres y demás eventos organizados por el FEA.

En contraste con las Cumbres de Miami y Santa Cruz, en Belo Horizonte hubo una participación mucho mayor de los grupos progresistas de todo el hemisferio, incluyendo importantes OSCs de los Estados Unidos, Canadá, México y Chile. Compartiendo una oposición común al neoliberalismo, la exclusión social y el predominio de los

14. Agradecemos a R. ROSENBERG (2000) del *North-South Center* una larga entrevista sobre el proceso de toma de decisiones con respecto a la Cumbre de Santa Cruz. Ver R. ROSENBERG (2001).

intereses empresarios transnacionales; su meta fue fortalecer a la sociedad civil y proponer un modelo alternativo de integración económica que fuera más democrático, participativo, igualitario y ambientalmente sostenible. La premisa subyacente que defendían estas organizaciones era que para ser legítimas, las negociaciones del ALCA tenían que promover los derechos de la gente sobre la base de una agenda social y ambientalmente sólida, en lugar de basarse exclusivamente en principios de mercado que sólo favorecen a las empresas internacionales (ASC, 1999a). El foro alternativo –posibilitado por la CUT– sembró la semilla de lo que luego sería la Alianza Social Continental.

III.4. La reunión ministerial sobre comercio de San José

Numerosas organizaciones *insiders* y *outsiders* se movilizaron para la Reunión de Ministros sobre Comercio realizada en San José, Costa Rica en marzo de 1998. Fue un momento difícil para los grupos más moderados. La Sociedad Nacional Audobon estadounidense (con el apoyo del *North-South Center* y la FFL) patrocinó un foro en el ámbito hemisférico involucrando alrededor de 40 OSCs ambientalistas, las cuales entregaron un informe a los ministros de comercio que contenía una fuerte crítica al proceso oficial. Dada la decisión del gobierno de Costa Rica de limitar la discusión de la agenda oficial del ALCA a temas de comercio e inversión, había pocas oportunidades para debatir esas ideas (Rosenberg, 2000). Como en el pasado, esta negativa a discutir problemas de interés de muchas OSCs confirmó la creencia de que poco se podía ganar con la moderación de sus propuestas.

La preocupación por la indiferencia oficial en San José provocó la decisión de las OSCs y movimientos sociales más militantes de aprovechar la fuerza acumulada para construir formalmente la Alianza Social Continental. La Alianza se presentó como «un foro donde las organizaciones y movimientos progresistas de todas las Américas pueden reunirse, trazar estrategias, compartir datos y planear acciones conjuntas. Conforme crece la base y la fuerza de este movimiento, estaremos en una posición aún más ventajosa para luchar por un modelo de desarrollo democrático alternativo para nuestras sociedades» (ASC, 1999a).

Además de llamar la atención sobre sus principios centrales, la constitución formal de la Alianza también dio la oportunidad para una transformación fundamental en lo que hasta aquel entonces habían sido operaciones de red relativamente informales. La Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC) fue designada como la secretaria de la Alianza. La responsabilidad para la planeación estratégica fue confiada a un Consejo de Coordinadores, el cual se reuniría al menos una vez al año. El Comité de Coordinadores fue compuesto por representantes que provenían de las organizaciones centrales de la red: RMALC, *Common Frontiers*, la Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana (ICIC), el RQIC, la Alianza para un Comercio Responsable (ART), el Congreso Latinoamericano de Organizaciones Campesinas (CLOC), la Red Brasileña por la Integración de los Pueblos (REBRIP), la Organización Regional

Interamericana de Trabajadores (ORIT), la Central Única de Trabajadores brasileña (CUT) y el Congreso Laboral canadiense¹⁵.

Preocupada por una polarización y enajenación cada vez más profundas por parte de muchas OSCs después de la reunión ministerial de San José, USAID, como se ha explicado anteriormente, pidió a la Fundación Esquel que organizara un proceso de consulta sobre el ALCA. Se recibieron 70 presentaciones con recomendaciones pero el representante estadounidense en el Comité de Representantes del Gobierno sobre la Sociedad Civil no logró el acuerdo entre sus pares regionales para incorporarlas. Este fracaso impactó tanto en las redes *insiders* como en las *outsiders*, confirmando la existencia de dos vías separadas para la participación de la sociedad civil, una para las CA y otra para el ALCA. Las organizaciones *insiders* sufrieron una pérdida de legitimidad y la derrota de San José reforzó la línea endurecida que iban adoptando los *outsiders*. Esta polarización fortaleció la percepción de que los gobiernos de la región no tomaban en serio la participación de las OSCs en el ALCA, que el comité sobre la Sociedad Civil del ALCA (que estaba constituido únicamente por representantes gubernamentales) no tenía poder, que el proceso de negociación permanecería cerrado y que la intransigencia de los gobiernos para proporcionar información sobre el progreso de las negociaciones seguiría intacta¹⁶.

Estas lecciones deben colocarse dentro de la perspectiva mayor de la derrota que sufrió la administración de Clinton cuando el Congreso estadounidense rechazó concederle el *fast track* en 1997 y 1998. Para la AFL-CIO, los activistas laborales y los ambientalistas, esto representó una victoria sobre aquellos que apoyaban el ALCA. Particularmente fortaleció a grupos tales como *Public Citizen* y la ART, que profundizaron sus lazos con la Alianza y grupos similares de *outsiders* en Canadá y América Latina. La derrota del *fast track* también disminuyó el interés de los gobiernos de Brasil y Chile en el proceso ALCA y aminoró significativamente el ritmo de las negociaciones¹⁷.

15. Más allá de este grupo central, la Alianza tenía el apoyo de unos 300 grupos adicionales de diferentes países del hemisferio. Para más detalles ver el sitio de red de ART www.art-us.org/liberattxt.html y de *Common Frontiers*, www.web.net.comfront/.

16. Una hipótesis contrafactual podría sugerirse. Si la iniciativa de incorporar efectivamente las recomendaciones de la sociedad civil en las negociaciones del ALCA hubiera prosperado, se hubiera creado una sola vía para la participación de las OSCs. Esto, a su vez, podría haber disminuido o bien anulado la creciente polarización, creando entre los *outsiders* un mayor incentivo para aceptar canales de participación patrocinados oficialmente.

17. Nuevamente una hipótesis contrafactual: si se hubiera aprobado la «vía rápida», una trayectoria muy distinta podría haber dado por resultado más colaboración entre *insiders* y *outsiders*. En cualquier caso el gobierno estadounidense –y probablemente el canadiense, como anfitrión de la Cumbre de Québec– pareció aprender la lección de que la participación de la sociedad civil es importante para que el proceso ALCA fuera políticamente viable. Esto puede explicar, al menos en parte, la iniciativa de USAID a través de Esquel de estimular una vía de consulta para el ALCA.

III.5. *La cumbre de Santiago*

Más allá de las organizaciones activas en Miami y Santa Cruz, grupos adicionales –tanto *insiders* como *outsiders*– lograron una mayor visibilidad en la Cumbre de Santiago que se realizó en abril de 1998. Santiago significó un momento de división cada vez mayor y más cercano a la quiebra entre las dos categorías de OSCs.

Entre los *insiders*, FOCAL organizó cinco consultas regionales con la sociedad civil en Canadá en vistas a la Cumbre de Santiago. Como síntesis de estas juntas, FOCAL produjo un informe con diversas recomendaciones (FOCAL, 1999). FOCAL fue criticado fuertemente por otras OSCs canadienses por patrocinar esta consulta. Esencialmente se les culpó de actuar como instrumento del gobierno y pretender representar a la sociedad civil canadiense. Como resultado de esta reacción negativa, FOCAL rehusó coordinar una consulta nacional en Canadá en preparación para la Cumbre de Québec.

Paralelamente con el evento de FOCAL, Corporación PARTICIPA, con el apoyo de USAID, organizó dos reuniones en las que participaron varios representantes de la sociedad civil y del gobierno. Según los organizadores, la primera reunión «sumó a 55 representantes de las organizaciones de la sociedad civil de 22 países por todo el continente» y la segunda a «70 representantes de organizaciones de sociedad civil, 51 de gobiernos y 10 de organizaciones internacionales y/o regionales» (Corporación PARTICIPA, 1999: 571-572). Según un testigo, «La mayoría de las [organizaciones de sociedad civil] que participaban habían mostrado previamente la voluntad de trabajar estrechamente con los gobiernos. Éstas eran un grupo distinto de las que después organizarían la Cumbre de los Pueblos paralela» (Shamsie, 2000: 20). Las recomendaciones que resultaron de estas consultas fueron compartidas en reuniones con los negociadores del gobierno en las reuniones preparatorias y eventualmente fueron publicadas como recomendaciones normativas más específicas para los gobiernos de la región (Corporación PARTICIPA, 1999)¹⁸.

Notablemente, Santiago representó un cambio significativo en cuanto a la posición de los *outsiders*. La «Cumbre de los Pueblos» materializó una identidad «opositora» y una estrategia de parte de las OSCs miembros de la incipiente ASC. Representantes de sindicatos, ambientalistas, grupos de mujeres, organizaciones de derechos humanos, pueblos indígenas, académicos y otros se encontraron en 10 talleres y foros sectoriales para debatir un modelo social y económico alternativo para el hemisferio¹⁹.

El seguimiento a la Cumbre de los Pueblos de Santiago fue cristalizado en la difusión del documento de la Alianza, *Alternativas para las Américas: Hacia la Construcción de un Acuerdo Hemisférico de los Pueblos* (ASC, 1999b), el cual dio mayor sustancia a las propuestas presentadas anteriormente en Belo Horizonte y San José. Este

18. Algunos observadores M. PAGÉS (2001) opinan que la Cumbre de Santiago representó un revés para la participación de la sociedad civil y específicamente para PARTICIPA.

19. Ver, por ejemplo, la iniciativa que se presentó en el foro ambiental realizado durante la Cumbre de los Pueblos RCJR (1998a y 1998b).

documento expuso la plataforma programática básica de *outsiders*, relativamente nueva aún, pero mejor organizada:

Los representantes de la sociedad civil quieren ser escuchados en este debate [sobre el ALCA] porque la propia esencia de la autodeterminación democrática está en riesgo. Los gobiernos deben mantener el derecho de imponer reglas para los inversionistas extranjeros, de resolver disputas de inversión bajo leyes nacionales y de controlar capitales efímeros y especulativos para que la integración económica sea sólida ambientalmente y benéfica para todos los ciudadanos de las Américas, especialmente los grupos históricamente marginados tales como las mujeres, los pueblos indígenas y la gente de color (ASC, 1999b: 15).

Afirmaciones como ésta simbolizaron una convergencia significativa entre las perspectivas del «Norte» y del «Sur», particularmente en cuanto al déficit democrático que caracterizó los procesos de negociaciones. Como muchos de los sindicatos afiliados en la AFL-CIO y OSCs progresistas norteamericanas (tales como *Development Gap*, Ciudadano Público y el *Club Sierra*), muchas OSCs latinoamericanas locales también expresaron en la Cumbre de los Pueblos en Santiago su profunda decepción sobre los eventos posteriores a 1994. En consecuencia, muchos grupos progresistas fueron tomando distancia del proceso de las cumbres. Como sugieren las anteriores consideraciones teóricas, el cierre de canales de acceso facilitó la aceleración de las actividades de estas redes y fortaleció una identidad opositora común entre los grupos *outsiders*. Aun así, sería un error exagerar el grado de consenso dentro de la Alianza. Existieron diferencias significativas con respecto a derechos laborales y protección ambiental entre los miembros del Norte y del Sur afiliados a la Alianza. Algunos activistas del Sur acusaron a sus pares del Norte de aprovechar su mayor experiencia y acceso a los gobiernos y los medios para adelantar sus propios intereses nacionales o sectoriales y de inclinar las posiciones de la Alianza en su propio favor. Estas diferencias, sin embargo, eran secundarias comparadas con su fuerte consenso sobre la problemática central.

III.6. La Reunión Ministerial de Comercio de Toronto

La Reunión Ministerial de Comercio de Toronto, Canadá en noviembre de 1999 fue poco usual. En primer lugar, como anteriormente, los organizadores canadienses del Foro Empresarial concentraron la discusión en temas fuera de la agenda de los grupos de negociación oficiales, dando por lo tanto poco lugar a los intereses laborales, ambientalistas y de gobernabilidad democrática que reclamaban muchas de las OSCs. Segundo, en contraste con la práctica de reuniones ministeriales anteriores, el gobierno canadiense proporcionó apoyo logístico y financiero relativamente generoso para realizar paralelamente un Foro de las Américas de la Sociedad Civil y en un gesto de apertura para con los grupos *outsiders*, dio a *Common Frontiers*, uno de los miembros centrales más militantes de la red de la Alianza, el liderazgo en la organización de este foro.

La participación de *Common Frontiers* (e, indirectamente, de la Alianza) en el Foro de Toronto tuvo un impacto significativo para el papel futuro de los grupos *outsiders* en las negociaciones hemisféricas. Para la fecha de la reunión de Toronto, la Alianza exhibía algunas señales de mayor moderación y había articulado una serie de medidas que buscaban reconciliar los orígenes de la red, arraigados en la movilización popular y la identidad opositora, con mayores esfuerzos para lograr influencia sobre un público más amplio. El apoyo del gobierno canadiense al Foro alternativo y sus esfuerzos para desarrollar una política «alternativa» distinta a la de Washington, incentivó este cambio de estrategia. La apertura del gobierno canadiense hacia *Common Frontiers* ofreció la manera por la cual la Alianza continuaría su estrategia de movilización popular, mientras buscaría mayor influencia en las negociaciones hemisféricas por medio de un diálogo diferente.

Una semana de eventos, incluyendo el Foro de la Sociedad Civil en las Américas y la conferencia *Our Americas: Toward a Peoples' Vision of the Hemisphere*, fueron organizados con la participación de representantes de más de 40 OSCs afiliadas de 20 países de América Latina y el Caribe (*Common Frontiers*, 1999). Durante esos eventos la Alianza presentó dos documentos programáticos para la consideración de los representantes de los gobiernos hemisféricos: *La exclusión social, el empleo y la pobreza en las Américas* (ASC, 1999c) y *La Inversión, las finanzas y la deuda en las Américas* (ASC, 1999d). De modo similar, el documento anterior de la Alianza, *Alternativas para las Américas*, fue actualizado y distribuido ampliamente a los ministros de gobierno y negociadores del ALCA.

Simultáneamente, los líderes de la Alianza buscaron entablar un diálogo con los negociadores involucrados en el proceso oficial de las cumbres y las negociaciones ALCA. Esta estrategia capitalizó las capacidades organizacionales desarrolladas previamente por redes nacionales tales como RMALC, RCJR, ART y *Common Frontiers*. El optimismo fue claro luego de asistir a una reunión con un grupo de representantes de alto nivel de gobiernos latinoamericanos. Esta reunión le dio a la Alianza la oportunidad de presentar sus posiciones detalladas sobre una amplia variedad de temas, incluyendo el documento *Alternativas para las Américas*. Éste sería el ápice de los esfuerzos de la Alianza de involucrar a los interlocutores del gobierno en discusiones sobre la estrategia y el contenido de la integración hemisférica. Sin embargo, resultó que los representantes gubernamentales ofrecieron nada más que comentarios vagos. Haciendo mención específica sobre la participación del Foro Empresarial, en su Declaración Final, los ministros ignoraron completamente a la Alianza y al Foro de la Sociedad Civil. Para la Alianza, inclusive sus miembros más moderados, esta omisión fue la gota que derramó el vaso (Jay, 2001).

Además, aun cuando algunos miembros de la Alianza dieron señales de querer posicionarse como interlocutores legítimos en un diálogo con organizaciones más centristas, el fracaso de la reunión con los representantes del gobierno reforzó la identidad de la red como *outsiders*, opuesta radicalmente a la agenda oficial del ALCA. Un conflicto entre las OSCs se hizo público cuando algunos de los más intransigentes de la Alianza intentaron impedir que representantes de las OSCs más moderadas e *insiders*

participaran en el foro paralelo. La razón de este gesto fue que, según la perspectiva de los líderes de las organizaciones *outsiders*, el *status* de *insiders* las convertía en apoderados de facto del gobierno (Rosenberg, 2000; Pagés, 2001).

III.7. Windsor, Porto Alegre y Buenos Aires y la «sociedad no muy civil»

La ambigüedad estratégica demostrada por *Common Frontiers* y la Alianza en Toronto anticipó las dificultades por las que pasaría la participación de la sociedad civil en futuras negociaciones hemisféricas. Los conflictos de Toronto, pisándole los talones a las protestas antiglobalistas de la «Batalla de Seattle» en noviembre de 1999 durante la reunión de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y las protestas en Washington D.C. durante la reunión anual del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en abril de 2001, fomentaron un endurecimiento de las actitudes tanto de los *outsiders* como de muchas delegaciones gubernamentales²⁰. Incluso aquellos diplomáticos y organizadores de las cumbres, como los canadienses, quienes habían apoyado previamente una mayor participación de la sociedad civil en las negociaciones hemisféricas, comenzaron a adoptar una actitud defensiva y cada vez más dura ante lo que percibían como la «intolerancia» de una «sociedad no muy civil» (Rosenberg, 2000).

La reunión de la OEA en Windsor (Canadá), en junio de 2000, reflejó estas preocupaciones. Mientras se realizaban algunos eventos paralelos interesantes, incluyendo una reunión de líderes de la Alianza, la presencia de grupos de sociedad civil, particularmente aquellos de América Latina, fue menor a la esperada.

En este contexto, la campaña de la Alianza —exigiendo tornar públicos los textos de los nueve grupos negociantes del ALCA— recibió una excelente cobertura de prensa, aunque sin impacto entre los ministros de comercio de la región. Paralelamente, la polarización entre *insiders* y *outsiders* seguía intensificándose. Por ejemplo, Derechos y Democracia logró llevar al proceso de las cumbres a los grupos de derechos humanos que habían trabajado desde hace mucho con la Corte Interamericana de Justicia, la cual nunca antes había participado. Los *insiders* vieron esta iniciativa como un logro muy importante (Pagés, 2001). Sin embargo, Derechos y Democracia también organizó un taller con patrocinio oficial durante los eventos de Windsor para discutir con la Alianza y los grupos FOCAL/Esquel/PARTICIPA preocupaciones comunes y coordinar estrategias respecto del CA y ALCA. Este esfuerzo resultó en un fracaso, dado que la Alianza cuestionó la legitimidad de los *insiders* para representar a la sociedad civil. La Alianza declaró su falta de interés en ofertas de colaboración con los grupos más dialoguistas.

Para mediados de 2000, la Alianza y grupos más militantes ya habían comenzado a planear la próxima Cumbre de Québec. Las cuestiones de seguridad y represión policíaca se sumaron como preocupaciones centrales tanto para el gobierno canadiense como para los activistas de la sociedad civil. Estas preocupaciones crecieron luego del

20. Para un mayor análisis de Seattle y el contexto de las protestas antiglobalización, ver A. DRAINVILLE (2001); J. FAUX (1999) y J. SEONE y E. TADDEI (2001).

Foro Social Mundial «anti-Davos» de Porto Alegre a fines de enero de 2001 y de la Reunión Ministerial del Comercio en Buenos Aires en abril de ese mismo año. El Foro Social Mundial de Porto Alegre fue considerado un éxito en su denuncia del ALCA y de los aspectos «predatorios» de la globalización. Además del apoyo organizacional del influyente periódico francés *Le Monde Diplomatique*, el Foro recibió apoyo político y financiero del Estado y del gobierno municipal de Porto Alegre, ambos controlados por el Partido de los Trabajadores²¹.

La Reunión Ministerial de Buenos Aires, apenas dos meses después del Foro Social Mundial, siguió atrayendo la movilización contra el ALCA. Las huelgas, reuniones masivas y las marchas de miles de manifestantes fueron organizadas por las tres confederaciones sindicales argentinas principales –la CGT, la CGT y la CTA– con una presencia significativa de líderes sindicales de los otros miembros del MERCOSUR, más una gama de grupos de sociedad civil quienes esperaban crear un «Seattle del sur». La reunión de Buenos Aires se realizó en este marco, mientras policía altamente armada confrontaba a los manifestantes. El tono de las protestas fue impuesto por João Felício, el secretario general de la CUT brasileña, quien condenó al ALCA como un «área de explotación libre» y llamó a los trabajadores de las Américas a oponerse al ALCA «sea cual sea la fecha que escojan, 2003, 2005 o 2010 [porque] con el ALCA tenemos todo que perder y nada que ganar». Líderes de varios movimientos sociales también exigieron que, además de la ratificación de los parámetros de la región, el ALCA debería someterse a una votación popular en cada país²².

III.8. La cumbre de Québec

Después de los disturbios de Toronto y especialmente en la reunión en Windsor, el gobierno canadiense hizo un esfuerzo para sanear la brecha que se había abierto con los activistas de la sociedad civil. Miami había sido la «Cumbre del Comercio» y Chile había sido anfitrión de la «Cumbre de la Educación». ¿Cuál sería el tema de la Cumbre de Canadá? Motivados en parte por la lógica interna de su propia política partidaria, los canadienses decidieron ser los anfitriones de una cumbre que dejara una herencia importante. El ritmo del ALCA con miras al 2005 se había paralizado. Varios

21. Los organizadores brasileños del Foro incluyeron ABONG, ATTAC, la Comisión Brasileña Paz y Justicia, la Asociación Brasileña de Empresarios por la Ciudadanía, la CUT, IBASE, el Centro de Justicia Global y el Movimiento de los Sin Tierra (MST). Ver el sitio oficial del Foro www.forumsocialmundial.org.br y J. SEONE y E. TADDEI (2001), que analiza el Foro de Porto Alegre en una perspectiva histórica más amplia.

22. La organización de las movilizaciones de Buenos Aires contra el ALCA comenzó en 2000 con el Comando Central de los Sindicatos del Cono Sur asumiendo un papel central. Las disputas entre las tres confederaciones sindicales, que determinaron movilizaciones separadas, probablemente aumentaron la magnitud de las protestas C. LOZANO (2001) y J. CARPIO (2001). Sobre las huelgas y protestas en sí ver la cobertura de la prensa en *Página/12* (2001a, 2001b, y 2001b), *Clarín* (2001) y el *Inter Press Service* (2000 y 2001).

de los países latinoamericanos (como Perú, Ecuador y Venezuela) parecían haber sufrido un retroceso democrático. Y controversias sobre el Plan Colombia y el impacto de la «guerra sobre la droga» estadounidense en la región estaban acumulándose. En consecuencia, los canadienses decidieron designar a Québec como la «Cumbre de la Democracia» con la intención de darle un significado tanto sustancial como simbólico. Además, cambiar el enfoque de una agenda dominada por el comercio también aminoraría la oposición de los activistas locales ambientalistas y anticomercio (Cooper, 2001; Dymond, 2001; FOCAL, 2001).

Tomando en cuenta estas consideraciones, los canadienses presionaron para ampliar las discusiones e incluir tres «canastas» de cuestiones interrelacionadas: 1) fortalecer la democracia; 2) fomentar la prosperidad; y 3) realizar el potencial humano. De esta manera, «fortalecer la democracia» (lo cual era parte de la agenda CA) quedaría ligado directamente con el objetivo de «fomentar la prosperidad» (el enfoque de la agenda ALCA) al mismo tiempo que se moderaría a los grupos de sociedad civil. Con estas preocupaciones en mente, el gobierno federal de Canadá y el gobierno provincial de Québec patrocinaron una serie de conferencias académicas y de reuniones con la sociedad civil en los meses anteriores a la Cumbre. Asimismo, las autoridades provinciales federales otorgaron 300.000 dólares para apoyar las actividades de la Segunda Cumbre de los Pueblos para ser realizada paralelamente a los eventos oficiales de la Cumbre²³.

Además del propio compromiso del gobierno canadiense de hacer de la Cumbre de Québec un éxito, había otras razones para ser optimistas. La inclusión de los estándares laborales y ambientalistas en el cuerpo general del texto preliminar, en lugar de «acuerdos laterales» separados, aumentaba las esperanzas. La causa de los derechos laborales también avanzaba en otros frentes. Por ejemplo, los esfuerzos de promover derechos sociales y laborales dentro del MERCOSUR parecían prometedores, y el fin de 7 décadas de dominio del PRI en México también levantaba expectativas de progreso similares. Y aunque el compromiso del presidente chileno Ricardo Lagos y el presidente Bush de negociar un acuerdo de comercio bilateral era un motivo de preocupación para los activistas sociales, el gobierno chileno también promovió un debate público sobre las implicancias sociales del comercio²⁴. En resumen, los derechos de los trabajadores parecían haberse impuesto por fuerza en la agenda oficial del comercio (Jay, 2001).

Sin embargo, este optimismo fue templado por los recuerdos de los disturbios de Toronto, Windsor, Buenos Aires y las importantes movilizaciones en Porto Alegre para el Foro Social Mundial. En consecuencia, los canadienses tomaron extensas precauciones para el control sobre las manifestaciones. Estas medidas incluían una operación masiva de seguridad llevada a cabo por el Servicio de Inteligencia de Seguridad Canadiense y la Real Policía Montada de Canadá, respaldados por más de 6.000 oficiales de policía, con varios miles de tropas de ejército desplegadas para realizar tareas logísticas. La

23. Ver www.ameriquescanada.org para detalles de documentos sobre antecedentes, mecanismos de participación, iniciativas de la sociedad civil y eventos paralelos.

24. Ver la carta conjunta de la ACJR y la ART fechada el 12 de enero de 2001 enviada a los presidentes Lagos y Bush www.art-us.org/alianza_chilena.htm.

opinión pública y los críticos describieron esto como un «Muro de Vergüenza», un perímetro de 3 metros de altura y 4,5 kilómetros de largo, construido de alambre y barricadas de concreto para resguardar el área de convenciones de la ciudad de Québec.

Mientras esto ocurría, los *insiders* participaron en sus propios preparativos para la Cumbre de Québec. Corporación PARTICIPA, junto con FOCAL y el Grupo Esquel, coordinaron una serie de consultas nacionales y regionales con la sociedad civil para redactar propuestas específicas para ser incluidas en la agenda oficial de la Cumbre. El producto de estas consultas fue un informe final, *Propuestas de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Cumbre de las Américas 2001 de la Ciudad de Québec* (Corporación PARTICIPA, 2001), difundido en marzo de 2001, con una amplia gama de recomendaciones específicas sobre participación, cuestiones de género, corrupción, educación, desarrollo sostenible, derechos humanos, cuestiones indígenas, microempresas y comercio²⁵. La insistencia de algunos participantes para incluir cuestiones del ALCA en la agenda provocó cierta controversia. De hecho, las cuestiones de comercio apenas se enunciaban en este documento final.

Por otra parte, el *North-South Center*, en asociación con el *Institute for International Economics* de Washington D.C., FOCAL y el *APEC Study Center* de la Universidad de California, San Diego, continuó el trabajo del *Leadership Council for Inter-American Summitry* (LCIAS, 1999). Su informe, *Advancing Toward Quebec City and Beyond*, difundido en marzo de 2001, ofreció un repaso de las lecciones de Miami y Santiago y adelantó algunas recomendaciones para Québec (LCIAS, 2001: 2-3).

Por su parte, los sindicatos y los grupos *outsiders* se dedicaron plenamente a sus preparativos antes de la Cumbre de Québec. Encabezados por *Common Frontiers* y la RQIC, la Alianza Social Continental centró sus prioridades en protestas contra los eventos oficiales y en participar activamente en un foro de debate de tres días sobre democracia social y formas alternativas de integración hemisférica (ASC, 2001). Estos eventos culminarían con una protesta educativa, un concierto y la «toma de las calles» con una gran demostración. Esta estrategia de la Alianza apuntaba a prevenir que sus miembros y otros grupos de activistas cayeran en el «juego de simulación» que representaban, desde su punto de vista, la participación de grupos de sociedad civil en la Cumbre de los Pueblos oficialmente patrocinada. Este espíritu se materializó en la declaración difundida la noche anterior a la Cumbre: «Alianza Social Continental Dice NO al ALCA. ¡¡¡OTRAS AMÉRICAS SON POSIBLES!!!»²⁶.

25. En una escala más modesta, la red de 100 líderes feministas de 18 países de América Latina y el Caribe, Canadá y los Estados Unidos pertenecientes a la Conferencia de las Américas sobre el Liderazgo de la Mujer patrocinada por el Diálogo Interamericano también aprovecharon la Cumbre para difundir su *Women and Power in the Americas: A Report Card*, disponible en www.thedialogue.org.

26. Ver www.members.tripod.com/~redchile. H. DE LA CUEVA (2001) explicó en su entrevista con los autores cómo los eventos posteriores a Toronto habrían llevado a la Alianza a oponer los esfuerzos para un diálogo y consulta «simuladas» como las patrocinadas por los representantes de gobierno del ALCA y la OEA. También notó que en septiembre de 2000 la Alianza había decidido expulsar cualquier miembro de la ASC que participara en tales consultas.

La ASC estaba también plenamente involucrada en los debates políticos. Por ejemplo, la ART (EE.UU.) preparó un amplio documento titulado *America's Plan for the Americas: A Critical Analysis of the U.S. Negotiating Positions on the FTAA* (Anderson y Hansen-Kuhn, 2001) para ser difundido poco antes de la Cumbre. Junto con otros grupos, la Alianza también insistió en hacer públicos los documentos de negociación del ALCA. Como afirmó el secretario general de la Alianza, Héctor de la Cueva, «Año tras año, uno por uno, les damos nuestros documentos, nuestras resoluciones, nuestras propuestas... y hasta la fecha no tenemos ninguna respuesta a ninguno de esos documentos». Varios legisladores canadienses y parlamentarios latinoamericanos también criticaron la falta de transparencia y participación y se hicieron eco de las demandas de el acceso a los documentos de negociación del ALCA (*Globe and Mail*, 2001).

Consistentes con esta posición, la Alianza y otros 60 grupos, incluyendo representantes del Congreso Laboral Canadiense y líderes de grupos indígenas, exigieron una reunión pública, con cobertura de los medios, con los presidentes y jefes de Estado. Pero cuando sólo fueron invitados algunos grupos sindicales a una discusión de mesa redonda con cuatro ministros del gabinete de Canadá y sin prensa, la Alianza y otros *outsiders* volcaron su solidaridad hacia las OSCs que organizaban la Cumbre de los Pueblos y rechazaron la invitación del gobierno (*Globe and Mail*, 2001b; *National Ottawa Citizen Online*, 2001b).

En la parte baja de la ciudad, donde tuvo lugar la Cumbre de los Pueblos, se realizaron protestas educativas, conciertos, donde participaron cientos de grupos proclamando pacíficamente sus puntos de vista. Aunque unas 30.000 personas marcharon pacíficamente en protesta, algunos hechos de violencia fueron perpetuados por pequeños grupos anarquistas afines al *Black Bloc* y Convergencia Anticapitalista, el cual llamó a una «ofensiva revolucionaria». Otros grupos de acción directa, definidos por un periodista como «izquierda jurásica», agitaban banderas rojas, negras y cubanas mientras confrontaban a la policía desplegada en coches blindados y usando camiones de agua y gas lacrimógeno contra aquellos que amenazaban con derribar el «Muro de Vergüenza» (Moberg, 2001; *New York Times*, 2001a; *National Ottawa Citizen Online*, 2001c)²⁷. Fue en este confuso contexto que los 34 presidentes y jefes de Estado llevaron la Cumbre de Québec a su cierre el 21 de abril. De modo similar a las cumbres de Miami y Santiago, los participantes de Canadá difundieron una larga Declaración Final, documentos y decenas de propuestas de acción.

La Cumbre de Québec representó un progreso modesto aunque dio nuevo ímpetu para la formación del ALCA. El presidente de los Estados Unidos, George Bush, indicó que haría gestiones ante el Congreso para conceder a su administración la autoridad de negociar la «vía rápida» antes del fin de 2001. Hasta el presidente de Brasil, Fernando

27. Ver el sitio de *Black Bloc* www.inoshop.org/text/blackbloc_history.html y de CLAC www.quebec2001.net.htm. No todos los grupos de protesta, sin embargo, fueron tan radicales. Ver, por ejemplo, documentos difundidos por SALAMI!, una red de acción nacida de las protestas contra el Acuerdo Multilateral sobre las Inversiones y la Organización Mundial de Comercio www.alternatives.ca/salami.

Henrique Cardoso, quien expresó en Québec muchas dudas sobre la creación de una zona de libre comercio hemisférica, acordó al final continuar con las negociaciones.

Más allá de la retórica, la Declaración Final fue predecible: la «Cumbre de la Democracia» se centró, después de todo, principalmente en el libre comercio.

A pesar de que grupos empresariales quedaron decepcionados por lo que consideraron como un camino hacia un *TLCAN Light*, para los defensores de las cumbres y el ALCA existió un progreso significativo, especialmente con la inclusión de la «cláusula democrática» que limitaba la participación en el proceso sólo a gobiernos democráticos. Por su lado, algunos de los *insiders* criticaron el débil respaldo a los derechos laborales, la protección ambiental y el resto de la agenda social defendida por la mayoría de los activistas de la sociedad civil²⁸.

El sindicalismo y la mayoría de los *outsiders* consideraron a Québec y el proceso de las cumbres como una «clonación del TLCAN». Estos grupos fueron muy categóricos en su condena a la Declaración Final.

El sindicalismo inmediatamente emprendió una ofensiva política contra la Cumbre de Québec y el ALCA. La Confederación Internacional de Sindicatos de Trabajo Libres con sede en Bruselas y ORIT sostuvieron su XV Congreso Continental en Washington, D.C. inmediatamente después de la Cumbre de Québec.

El AFL-CIO atacó las ambigüedades del presidente Bush sobre los estándares laborales y el medio ambiente con un lenguaje igualmente duro considerándolo «palabras sin sustancia» y «el ALCA, tal y como está redactado actualmente, es un desastre»²⁹. Esta posición de línea dura fue consistente, sin embargo, con la iniciativa perseguida por grupos laborales y los afiliados de la Alianza en toda América Latina de presionar frente a los parlamentarios progresistas y promover referendos populares en toda la región sobre las implicancias de sumarse al ALCA para la soberanía nacional.

IV. RELACIONES ESTRATÉGICAS, ¿CONVERGENCIA O POLARIZACIÓN?

Aunque tanto *insiders* como *outsiders* forman redes, los primeros están mucho más ligados a autoridades gubernamentales y organizaciones internacionales. Los *outsiders* generalmente son menos institucionalizados y más propensos a articularse entre grupos e individuos que trabajan internacionalmente y comparten valores, un discurso

28. Ver *The Economist* (2001), *New York Times* (2001b), *National Ottawa Citizen Online* (2001c), *Montreal Gazette.com* (2001b) y *Washington Post* (2001b). Ver también R. FEINBERG (2001) y dos artículos del presidente del Diálogo Interamericano, P. HAKIM, (*Christian Science Monitor*, 2001) y otro de sus miembros, el embajador R. FISHER (*Dallas Morning News*, 2001). Para análisis más críticos ver R. KUTTNER (2001), *The Nation* (2001) y la columna sobre ALCA escrita por el intelectual brasileño H. JAGUARIBE en *Página/12* (2001d).

29. Ver el documento del 23 de abril del AFL-CIO, *Words Without Substance: Bush on FTAA Workers' Rights and the Environment* y su documento del 19 de abril, *After NAFTA; FTAA Could Bring More Disaster* www.alfcio.org/news. Ver *New York Times* (2001c) para antecedentes más generales sobre la reacción del movimiento laboral estadounidense.

común e intercambios de información. Estas redes regionales claramente ejemplifican lógicas organizacionales muy distintas a las de mercado y las jerárquicas burocráticas. En este sentido, estas redes tienden a funcionar como asociaciones voluntarias caracterizadas por patrones recíprocos y horizontales de intercambio y comunicación.

Debe hacerse una reserva, sin embargo, en torno la definición de redes *outsiders*. Si bien las OSCs son fuertemente «movimientistas», por su ideología y acciones más contestatarias y los sindicatos tienen un *modus operandi* más jerárquico, la combinación de elementos «participativos» y «burocráticos» da ciertas ventajas significativas a estas coaliciones. Por ejemplo, los activistas de la red pueden usar sus enlaces con los sindicatos para lograr mayor legitimidad y representación. Como explicó un representante de RMAC, a diferencia de las *insiders*, las alianzas de los *outsiders* con el sindicalismo les permite crear bases sociales masivas con una legitimidad democrática mayor³⁰. De modo similar, sin sacrificar su retórica de movimiento social, los lazos con sindicatos pueden proporcionarles a los activistas de redes recursos materiales significativos al tiempo que les permite un mejor acceso a las élites políticas, los medios y hasta a las empresas. Además, la burocracia sindical puede resultar esencial para asegurar éxito en campañas y movilizaciones. Esta flexibilidad permite una acomodación entre los dos tipos de *outsiders* a circunstancias cambiantes a través de estrategias alternativas que varían entre el gradualismo, la moderación o la negociación, o bien estrategias de oposición más militantes.

El asunto de la representación es complejo y con frecuencia enturbia las relaciones entre las redes y los sindicatos. Los sindicatos y las redes de OSCs son, de hecho, muy distintos en términos de su perfil político y discursos de representación a los cuales apelan para legitimarse. Estas diferencias pueden y suelen crear frecuentes tensiones. Por ejemplo, se sabe que algunos líderes sindicales internacionales se refieren peyorativamente a las ONGs y a los activistas de red como «individuos no gubernamentales». Muchos líderes sindicales, particularmente en América Latina, consideran que las OSCs y redes de activistas no poseen representación de base popular. Del mismo modo, muchos de los activistas de red tienen recelo y frustración respecto de sus aliados «burócratas sindicales».

Las diferencias entre los activistas de las OSCs y el sindicalismo seguirán creando tensiones y obstáculos para la colaboración. Más aún, las batallas entre facciones o ramas dentro del sindicalismo organizado, como en el caso de Argentina, claramente dificultan el establecimiento de alianzas viables. Éste es el desafío que encuentra la Alianza Social Continental en ese país. Aun así, en general, frente al libre comercio y la globalización, tanto los líderes sindicales como otras organizaciones sienten una gran presión de cooperar y de formar alianzas en el ámbito nacional y transnacional. Así, a pesar de los obstáculos, activistas y líderes sindicales están aprendiendo a trabajar juntos.

Otra de las dificultades enfrentadas por los *outsiders* se relaciona con las enormes asimetrías en términos de recursos financieros y enlaces con fundaciones, *think-tanks* y otros organismos, a favor de los miembros establecidos en los Estados Unidos y

30. Entrevista con H. DE LA CUEVA (2001).

Canadá. Los efectos de estas asimetrías en el ejercicio del poder dentro de las redes todavía no han sido analizados adecuadamente³¹.

Tomando en cuenta las complejidades de las redes y reflexionando sobre los eventos de Miami a Québec, ¿cómo pueden describirse las relaciones estratégicas entre las redes *insiders* y *outsiders*?, ¿han exhibido sus trayectorias institucionales una tendencia hacia una mayor convergencia en cuanto a estrategias, tácticas y objetivos?, ¿o ha prevalecido más bien la polarización?

Está claro que las redes se están especializando cada vez más en sus estrategias y tácticas. En este sentido, la participación en la vía de las cumbres o del ALCA requiere recursos y capacidades significativamente distintos y especializados. Por ejemplo, en la Cumbre de Miami, algunas OSCs ambientalistas que luego se volverían *insiders* fueron particularmente efectivas para hacer oír sus voces durante la preparación de la agenda oficial dado que «contaban con los recursos requeridos (tanto humanos como financieros) para dedicarse al proceso [...], el conocimiento político para determinar dónde concentrar mejor sus esfuerzos» y el «lenguaje de la política burocrática» (Thorup, 1995: XVII). En contraste, allí donde las OSCs son menos organizadas y la política y arreglos institucionales son más elitistas y excluyentes, como es el caso de América Latina, existe una menor capacidad para movilizar el apoyo local y asegurar acceso a los ámbitos de poder, dejando margen a las autoridades gubernamentales para aislar a grupos *outsiders*.

Esta diferenciación necesariamente debe inscribirse en un análisis de lógicas de acción colectiva más amplio, donde la articulación de redes transnacionales responde a incentivos creados por el Estado y las estructuras y arreglos políticos domésticos. Nuestro análisis concuerda con los argumentos que afirman que el Estado tiene fuertes incentivos para proporcionar apoyo, incluyendo recursos materiales, a los actores sociales que poseen una experiencia especializada o la capacidad de supervisar o participar en el proceso de implementación de políticas (Pratt, 2001). En lugar de actuar por sí mismos, los Estados con frecuencia encuentran más eficiente abordar cierto tipo de asuntos internacionales a través de la delegación y la autorregulación de dichos actores sociales.

Esta lógica estaría ilustrada por las agencias gubernamentales de los Estados Unidos, tales como el Departamento de Estado y USAID, que han subsidiado actividades de las OSCs *insiders* basadas en los Estados Unidos, tales como la Fundación Grupo Esquel y el *North-South Center* y también extranjeras, tales como la Corporación PARTICIPA y el FOCAL, los cuales también han recibido apoyo de fundaciones privadas y de sus propios gobiernos. Organizaciones internacionales tales como la OEA y el Banco Interamericano de Desarrollo también han patrocinado la participación de la sociedad civil a través de estas y otras OSCs. Consistentemente con la expectativa teórica, estas redes generalmente se orientan a la provisión de bienes colectivos o públicos, tales como

31. Para un análisis sobre las relaciones entre las redes de OSCs y el trabajo sindical ver R. KORZENIEWICZ y W. SMITH (2001).

la promoción de la democracia, educación, igualdad de género, transparencia, aplicación de la ley, temas centrales en la vía de las CA.

De modo similar, las estructuras de oportunidad doméstica y los acuerdos institucionales también afectan la formación y actividades de los *outsiders*, pero aquí el equilibrio en términos de los incentivos del Estado generalmente fluye en sentido contrario. Desde la Cumbre de Miami, las negociaciones del ALCA han sido altamente centralizadas y monopolizadas por los ministerios de comercio y finanzas. El estilo cerrado y poco transparente de la negociación del ALCA jugó en contra de una participación significativa de la sociedad civil bloqueando el acceso a ciertos grupos sociales y minando así opciones de delegación y autorregulación.

Asimismo, a diferencia de lo observado en las cumbres, las cuestiones más contenciosas del ALCA –inversión extranjera, flujo de capital especulativo, barreras arancelarias y no arancelarias, propiedad intelectual, etc.– no estuvieron sujetas a un debate democrático. De hecho, estas cuestiones son las que determinan ganadores y perdedores, dadas las severas consecuencias en términos de distribución y externalidades sobre terceras partes, sean gobiernos, empresas, trabajadores, agricultores, consumidores u otros. En vista de estas diferencias fundamentales, no sorprende que la vía del ALCA haya dado lugar a estrategias militantes y contestatarias de parte de las redes *outsiders*. En armonía con sus agendas programáticas e impulsados por su exclusión de las negociaciones, algunas redes de OSCs han sido obligadas a superar sus problemas de acción colectiva para fortalecer sus lazos con el movimiento sindical y los electorados locales en sus propios países y en el ámbito regional.

Bajo estas condiciones, ¿es probable la convergencia o la polarización entre redes? Algunos sostienen que, más allá de sus percepciones, las actividades de las redes *insiders* y *outsiders* son complementarias entre sí y que, por lo tanto, «es esencial que mantengan los canales de comunicación abiertos y... actúen de manera coordinada» (Pagés, 2000: 172). Sin embargo, como hemos visto, progresivamente se fue perfilando una división significativa entre las organizaciones involucradas en las consultas oficiales de las cumbres, donde «algunas OSCs fueron aprobadas por estar estrechamente alineadas con sus gobiernos», mientras otras participaron en eventos contestatarios alternativos tales como la Cumbre de los Pueblos (Seymoar, 1999: 403).

CUADRO I
CONVERGENCIA/DIVERGENCIA EN LAS REDES REGIONALES DE LA SOCIEDAD CIVIL

	Redes <i>insiders</i>	Redes <i>outsiders</i>
Estructuras institucionales e incentivos políticos	<p>Privilegian relaciones con agencias gubernamentales y organizaciones internacionales sobre asuntos de las cumbres.</p> <p>La política doméstica y los acuerdos institucionales facilitan la delegación y autorregulación de OSCs.</p>	<p>Privilegian relaciones con sindicatos laborales y movimientos sociales locales. Desarrollo de estrategias contestatarias e identidades opositoras frente al ALCA y la globalización.</p> <p>La política doméstica y acuerdos institucionales bloquean el acceso a canales de diálogo y participación.</p>
Repertorio de acción colectiva	<p>Estrategias de cooperación y colaboración.</p> <p>Investigación normativa dirigida a élites políticas influyentes. Las consultas se concentran en la agenda oficial.</p> <p>Priorizan la reforma gradual de instituciones existentes.</p>	<p>Estrategias de confrontación, contestación y movilización.</p> <p>Investigación orientada hacia la acción, manifiestos críticos dirigidos a activistas clave y un público masivo amplio. Construcción de coaliciones con otros grupos de sociedad civil; protestas educativas, protestas callejeras y manifestaciones.</p> <p>Priorizan la acumulación de fuerzas y la transformación sistémica.</p>
Impactos sobre la agenda política del hemisferio	<p>Éxito relativo en su capacidad de influir en la agenda y declaraciones de las cumbres.</p>	<p>Éxito relativo en la movilización de actores locales contra el ALCA, pero propensos a ejercer influencia sólo indirecta en la formación de la agenda de integración hemisférica.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Este patrón sugiere que decisiones estratégicas tomadas por distintos tipos de redes se combinan con el tiempo para configurar trayectorias de *path dependence* institucional. Las redes regionales de *insiders* cuyos orígenes parten de lazos estrechos con agencias gubernamentales comprometidas con las cumbres tienden a desarrollar marcos de acción colectiva de «colaboración». Sus estrategias de acción se orientan a la búsqueda de políticas alternativas, la preparación de documentos de trabajo normativos, la organización de consultas con la sociedad civil y la articulación en redes de OSCs similares de otros países. En contraste, los marcos de acción colectiva de las redes de OSCs *outsiders* ponderan la política opositora, la movilización de apoyo local, la difusión de manifiestos críticos, protestas educativas para el público y demostraciones. Buscan también relacionarse en red con organizaciones de otros países que tengan historias institucionales y cosmovisiones similares.

De allí que anticipamos que las estrategias de las redes regionales sobre asuntos relacionados con la integración hemisférica podrían estar determinadas por la polarización, en lugar de la convergencia y la colaboración, de acuerdo con los incentivos institucionales sobre la base de los cuales se origina la acción colectiva. Como corolario y sobre la base de lo evidenciado en las cumbres y las negociaciones del ALCA, trayectorias de acción divergentes podrían obstaculizar acciones conjuntas para maximizar su capacidad de influencia (Pagés, 2000). De ser así, las redes de *insiders* seguirán priorizando sus acciones *vis à vis* las élites políticas, aun al precio de sacrificar estrategias más abarcadoras tendentes al logro de apoyo popular amplio. En contraste, los *outsiders* profundizarían su estrategia sobre la base de un apoyo popular considerable, al costo de maximizar oportunidades para influenciar la agenda política. Este dilema entre participación y efectividad ha sido un elemento importante desde Miami, presente en la reciente Cumbre de Québec y seguramente recurrente conforme se aproxima la finalización del ALCA en 2005.

V. CONCLUSIONES: EL IMPACTO DE REDES Y FORMAS EMERGENTES DE REGULACIÓN Y GOBERNABILIDAD

¿Qué tan efectivas han sido las redes regionales de la sociedad civil en términos de su influencia —y tal vez transformación— sobre las agendas nacionales y regionales de integración hemisférica? Evaluar la influencia e impacto de los movimientos sociales es una tarea compleja que requiere algunas consideraciones teóricas y metodológicas³². En gran medida las respuestas dependen del modo en el que se formulan las preguntas. Comencemos con una pregunta especulativa, contrafactual. ¿Qué pasaría si no hubiesen existido las redes de activistas de la sociedad civil? En su ausencia, ¿cómo se vería la trayectoria de las cumbres y las negociaciones del ALCA después de Miami?

Postular la pregunta de esta manera lleva a una inferencia evidente. Esto es, sin el despliegue intensivo de miles de personas y la articulación de redes desde 1994, el proceso de la integración hemisférica hubiera tenido un desenlace completamente distinto. Es posible que la Zona de Libre Comercio de las Américas fuera ya una realidad. Pero ¿qué aspecto tendría? ¿Qué pasaría con los estándares laborales y la protección ambiental? ¿Qué sería de los compromisos, aunque retóricos en gran medida, ofrecidos por los presidentes y jefes de Estado sobre cuestiones tales como la educación, la igualdad de género, la transparencia y la corrupción, la aplicación de la ley y tantos otros asuntos? En ausencia de los activistas de la sociedad civil y las coaliciones transnacionales ¿en qué medida los oficiales de gobierno y líderes corporativos, abandonados a sus propias estratagemas detrás de puertas cerradas, hubieran ignorado la mayoría de estas cuestiones que son «ajenas al comercio»?

32. Para bibliografía sobre la evaluación de impacto de movimientos sociales ver M. GIUGNI, D. McADAM y C. TILLY (1999).

Consideremos la siguiente cita de un artículo titulado *Hemispheric Free Trade Is Still a World Away*, publicado inmediatamente después de la Cumbre de Québec por la revista *Business Week*:

¿A quién le toca escribir las reglas de la globalización, si es que le toca a alguien? ¿Cómo se implementarían esas reglas? ¿Quién pierde y quién gana? Ése fue el debate real en las barricadas y dentro de las salas de reunión en Québec. ¿Los ganadores serán los campesinos que subsisten de su cosecha en Guatemala y los empleados de las maquiladoras en México, o las corporaciones multinacionales de los Estados Unidos y Canadá? ¿O el proceso de globalización avanzará autónomamente, sin reglas? (*Business Week Online*, 2001).

Éstas son, de hecho, las preguntas claves. Y, aunque con frecuencia son ridiculizados, son los «globafóbicos» –de todos los colores y matices, representando a muchos (aunque no a todos) los *outsiders* y a unos cuantos (pero no a la mayoría) de los *insiders*, junto con los opositores más radicales– quienes con razón podrían recibir cierto crédito por haber ayudado a colocar estas cuestiones en la agenda hemisférica: ¿Quién gobierna? ¿Quién tiene el poder de establecer y hacer cumplir las reglas? ¿Quién se beneficia? ¿Cómo puede la integración regional implementarse de modo de servir a la mayoría de la población de las Américas?

No faltan propuestas para enfrentar esta problemática. El problema consiste en que muchas de las propuestas diseñadas para compatibilizar globalización e integración con una mayor democracia y justicia social no son consideradas o decretadas oficialmente³³. Al menos a corto plazo, parece que las reglas escritas para promover el comercio y proteger los derechos de propiedad se imponen sobre otras necesidades urgentes como la inversión en la educación básica y la extensión de servicios sociales. De modo similar, las exigencias de mercados laborales flexibles ganan sobre la provisión de seguros de desempleo y oportunidades para que aquellos que fueron desplazados como consecuencia de privatizaciones, desregulación y modernización tecnológica puedan actualizar sus capacidades. Más aún, las garantías para el libre flujo de capitales se consideran esenciales, mientras que el derecho de los trabajadores de migrar no ha sido planteado formalmente. El problema es que los mercados globales y el libre comercio no son realmente «libres». Intereses políticos son capaces de construir toda clase de protecciones estatales a favor de los acuerdos de libre comercio. ¿Están estas prioridades inscritas en piedra o codificadas en la lógica inexorable de la globalización? ¿O se ajustan en realidad al poder y las preferencias de los acuerdos institucionales específicos que favorecen a algunos grupos mientras les niegan expresión a otros?

El poder –y los acuerdos institucionales en los cuales se inscribe y se reproduce– opera en una esfera en que «ambas», las redes de *insiders* y *outsiders*, parecen estar en

33. Como M. KECK y K. SIKKINK (1998) y otros han señalado, es por eso que las OSCs deben obligar a los gobiernos a cumplir con su palabra en lugar de relegar compromisos oficiales a una simple retórica.

significativa desventaja mientras tratan con gobiernos y actores corporativos transnacionales que dominan la política hemisférica. Las redes no manejan mucho poder, al menos no en términos convencionales. No son partidos políticos, ni ejercen mandatos legitimados por elecciones democráticas y sin duda no disponen de recursos materiales significativos. Sin embargo, las redes detentan un poder diferente, que nace de su conocimiento especializado, sus valores, sus ideas y sus convicciones morales y éticas (Keck y Sikkink, 1998; Risse, Ropp y Sikkink, 1999).

En el caso de las *insiders*, su poder y habilidad de ejercer influencia sobre las agendas nacionales y regionales parte principalmente de su conocimiento y especialización. Este conocimiento les ha permitido acceder, aunque limitadamente, a ámbitos decisivos donde se debaten las cuestiones de las CA y se formulan las agendas de acción para posterior implementación. Su influencia es considerable y, en cierta medida, descansa sobre ideas e intereses compartidos por muchas élites políticas. A pesar de frustrantes experiencias, las redes *insiders* fundamentalmente quieren mejorar y reformar las instituciones gubernamentales, no derribarlas.

La capacidad de las redes *outsiders* de influir sobre agendas nacionales y regionales es más incierta. Las redes *outsiders* se distinguen con frecuencia por una crítica que busca subrayar el cinismo, las contradicciones y la miopía de las élites gubernamentales y corporativas y llama la atención sobre las tibias propuestas de sus pares *insiders*. La crítica de los *outsiders* (y en un sentido más general de todos aquellos que resisten la aparente inexorabilidad de la globalización) va contra la idea de que no existiría ninguna «alternativa que funcione». El refrán que se escucha a menudo es que los activistas de la sociedad civil —particularmente los «*outsiders* más militantes!»— deben producir planes alternativos completamente ajustados o dejar su agitación política y permitir que avance la integración. Visto desde la perspectiva de *longue durée*, sin embargo, esta visión malinterpreta el papel que los grupos antisistémicos o contrahegemónicos han tenido en la historia. Su tarea consiste en criticar lo que existe, dudar de las propuestas elitistas para la reforma e impulsar visiones y escenarios más democráticos, incluyentes y seguramente, utópicos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, Carlos y SMITH, William. La economía política del ajuste estructural: La lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales. *Desarrollo Económico*, 1995, vol. 36, n° 141, pp. 355-390.
- ACUÑA, Carlos; SMITH, William y GAMARRA, Eduardo. The Political Economy of Structural Adjustment: The Logic of Support and Opposition to Neoliberal Reform. En SMITH, William et al. (eds.). *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform: Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*. Florida: North-South Center Press at the University of Miami, 1994, pp. 17-54.
- ACJR (Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsable). *Para una Carta Social de las Américas. Edición Cumbre de los Pueblos de América*. Santiago: <http://www.comerciojust.terr.cl>, 1999.

- *Propuesta de la Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsable sobre la creación de una instancia de la Sociedad Civil con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile*. <http://www.comerciojusto.terra.cl/noticias/semalc.htm>, 2000.
- AFL-CIO/ORIT. A Hemispheric Commitment for Sustainable Development. En ROSENBERG, Robin y STEIN, Steve (eds.). *Advancing the Miami Process: Civil Society and the Summit of the Americas*. Florida: North-South Center Press at the University of Miami, 1995.
- AFL-CIO. *Global Fairness and the Free Trade Area of the Americas (FTAA)*. www.aflcio.org/news/2001/2001a.
- *After NAFTA, FTAA Could Bring More Disaster*. www.aflcio.org/news/2001/2001b.
- *Words Without Substance: Bush on FTAA Workers Rights and the Environment*. www.aflcio.org/news/2001/.
- ANDERSON, Sarah y HANSEN-KUHN, Karen. *America's Plan for the Americas: A Critical Analysis of the U.S. Negotiating Positions on the FTAA*. Washington, D.C.: Alliance for Responsible Trade. <http://www.asc-hsa.org>, 2001.
- ASC (Alianza Social Continental). *Building a Hemispheric Social Alliance in the Americas*. http://www.web.net/comfront/hems_main.htm, 1999a.
- *Alternatives for the Americas: Building a People's Hemispheric Agreement*. http://www.web.net/comfront/forumdocs_socialex.html, 1999b.
- *Exclusión social, trabajo y pobreza en las Américas*. http://www.web.net/comfront/forumdoc_socialex.html, 1999c.
- *La inversión social, las finanzas y la deuda en las Américas*. http://www.net/comfront/cf_doc_invest.htm, 1999d.
- Final Declaration of the Summit: Peoples' Summit of the Americas. En FEINBERG, Richard y ROSENBERG, Robin (eds.). *Civil Society and the Summit of the Americas: The 1998 Santiago Summit*. Florida: North-South Center Press at the University of Miami, 1999e.
- *Carta abierta a los ministros de comercio del Área de Libre Comercio de las Américas*. http://web.net/comfront/cf_docs_main_letter_spanish.htm, 2000.
- *Informe sobre la semana de actividades de la Alianza Social Continental con ocasión del Lanzamiento público de la Segunda Cumbre de los Pueblos de las Américas a realizarse en la Ciudad de Quebec, Canadá*. <http://www.asc-hsa.org>, 2001.
- BUSINESS WEEK ONLINE. *Hemispheric Free Trade Is Still a World Away*. www.businessweek.com, 2001.
- CARPIO, Jorge. Entrevista. Líder del Instituto para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (IDEMI) y el Foro de Consulta para la Participación de la Sociedad Civil (FOCO). Buenos Aires, 2001.
- CERNY, Philip. Globalization and the Changing Logic of Collective Action. *International Organization*, 1995, vol. 49, n° 4, pp. 595-625.
- CITIZEN PARTICIPATION. *CSOs in the Summits*. <http://sociedadcivil.org/eng/osc3.htm>, 1999.
- *From the Santiago Summit to the Canada Summit*. <http://www.sociedadcivil.org/eng/proyecto.htm>, 2000.
- CCSOO (Concerned Civil Society Organizations Office). Promises to Keep: The Unfinished Agenda for Human Rights and Economic Justice in the Americas. En ROSENBERG, Robin y STEIN, Steve (eds.). *Advancing the Miami Process: Civil Society and the Summit of the Americas*. Florida: North-South Center Press at the University of Miami, 1995.
- CLARK, Anne Marie; FRIEDMAN, Elisabeth y HOCHSTETLER, Kathryn. The Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights and Women. *World Politic*, 1998, n° 51, pp. 1-35.

- COMMON FRONTIERS. Our Americas: Towards a Peoples' Vision of the Hemisphere. Americas FTAA Civil Society Forum. *Final Report*, Canadá, 1999.
- *The Schedule for the 2nd Peoples' Summit*. http://www.web.net/comfront/cf_Quebec_main1.htm, 2000.
- COOPER, Andrew. The Quebec City Democracy Summit. *The Washington Quarterly*, 2001, vol. 24, n° 2, pp. 159-171.
- CORPORACIÓN PARTICIPA. Partnership Between Government and Civil Society: The Summit of the Americas. En FEINBERG, Richard y ROSENBERG, Robin (eds.). *Civil Society and the Summit of the Americas: The 1998 Santiago Summit*. Florida: North-South Center Press at the University of Miami, 1999.
- Comentario frente al documento *Ámbitos temáticos de la Cumbre de las Américas de 2001*. www.sociedadcivil.org/docsbajar/Presparticip1909wASC.doc, 2000.
- *Resultado del proceso de consulta a Organizaciones de la Sociedad Civil en el marco de la III Cumbre de las Américas*. Santiago: Corporación PARTICIPA, FOCAL y Esquel Group Foundation, 2001.
- COX, Robert. *Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History*. Nueva York: Columbia University Press, 1987.
- CUEVA, Héctor. Entrevista. Líder de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio y Secretario General de la Alianza Social Continental. Ciudad de México, 2001.
- DISCUSSION DRAFT #3: *An Expanded and Revised Edition Prepared for the 2nd Peoples' Summit of the Americas, Québec City*. <http://www.asc-hsa.org>, 2001.
- DRAINVILLE, André. Left Internationalism and the Politics of Resistance in the New World Order. En SMITH, David y BOROEZ, Jozsef (eds.). *A New World Order: Global Transformations in the Late Twentieth Century*. Connecticut: Praeger Publishers, 1995.
- *Civic Consensus and Protest in the Transnational Arena: A View from Québec City on the Eve of the Summit of the Americas*. (Manuscrito no publicado), 2001.
- DYMOND, William. *Canadian Objectives for the Quebec Summit of the Americas*. *Institute of the Americas*. www.iamericas.org/publications/americas.html, 2001.
- ESQUEL GROUP FOUNDATION. Establishing an Effective Government-Civil Society Dialogue. En FEINBERG, Richard y ROSENBERG, Robin (eds.). *Civil Society and the Summit of the Americas: The 1998 Santiago Summit*. Florida: North-South Center Press at the University of Miami, 1999a.
- *Civil Society Task Force: Overview*. (Manuscrito no publicado), 1999b.
- FAUX, Jeff. Will Trade Overwhelm Democracy - Or Stimulate a New Global Politics? *The American Prospect*, 1999, n° 11, p. 2.
- FEINBERG, Richard. *The Quebec Summit: Tear Gas and Trade Pacts*. *Institute of the Americas*. www.iamericas.org/publications/americas.html, 2001.
- FLORENTI, Ann. *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2000.
- FOCAL (Canadian Foundation for the Americas). Toward the Santiago Summit of the Americas: Policy Options Resulting from Regional Civil Society Consultations. En FEINBERG, Richard y ROSENBERG, Robin (eds.). *Civil Society and the Summit of the Americas: The 1998 Santiago Summit*. Florida: North-South Center Press at the University of Miami, 1999.
- *FOCAL's Comments to the Meeting of the Special Committee for Inter-American Summits Management of the Organization of American Status*. <http://www.sociedadcivil.org/docsbajar/Presfocal.org>, 2000a.
- Summit 2001: The Democracy Summit? *FOCAL Newsletter* 3, 2001.

- FOCO (Foro para la Participación Ciudadana en las Políticas de Desarrollo). *Informe sobre el ALCA*. Distribuido por correo electrónico, 2001.
- FOSTER, John y ANAND, Anita. *Whose World Is It Anyway? Civil Society, the United Nations, and the Multilateral Future*. Ottawa: United Nations Association in Canada, 1999.
- FUNDACIÓN FUTURO LATINOAMERICANO. A Hemispheric Commitment for Sustainable Development. En ROSENBERG, Robin y STEIN, Steve (eds.). *Advancing the Miami Process: Civil Society and the Summit of the Americas*. Florida: North-South Center Press at the University of Miami, 1995.
- GRZYBOWSKI, Candido. Um Arranhão no Pensamento Dominante. *Democracia Viva*, 2001, n° 10 (marzo-junio), pp. 1-5.
- GIUGNI, Marco; MCADAM, Doug y TILLY, Charles. *How Social Movements Matter*. Minnesota: University of Minnesota Press, 1999.
- HAKIM, Peter. Clearing the Air in Quebec. *Christian Science Monitor*, 2001.
- INTER PRESS SERVICE. Brazil: *Unions Want FTAA Put to Popular Vote*. www.corpwatch.org/trac/news/2000/419.html, 2000.
- Argentina: *Governments Advance on FTAA - Without Citizen Input*. www.corpwatch.org/trac/news/2001/0091.html, 2001.
- JAY, Bruce. Labor at the Summit. En Summit of the Americas Center y la Canadian Foundation for the Americas. *Summit 2001*, 2001, n° 5 (enero), p. 4.
- KECK, Margaret y SIKKINK, Kathryn. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Nueva York: Cornell University Press, 1998.
- KORZENIEWICZ, Roberto Patricio y SMITH, William. A Great Transformation? En KORZENIEWICZ Roberto Patricio y SMITH, William (eds.). *Latin America in the World-Economy*. Connecticut: Praeger Publishers, 1996.
- Pobreza, desigualdad y crecimiento en América Latina: En *Búsqueda del camino superior a la globalización*. *Desarrollo Económico*, 2000a, vol. 40, n° 159 (octubre-diciembre), pp. 387-424.
- Los dos ejes de la tercera vía en América Latina. *América Latina Hoy*, 2000b, n° 26 (diciembre), pp. 41-55.
- Entrevista Rosenberg Robin, Florida, 2000.
- *Civil Society Networks: The Old and New Politics of Representation in Latin America*. Argentina: Universidad de San Andrés, 2001.
- KUTTNER, Robert. NAFTA-Style Trade Deal Bad for Democracy. *The American Prospect Online*, 2001.
- LCIAS (Leadership Council for Inter-American Summitry). From Talk to Action: How Summits Can Help Forge a Western Hemisphere Community of Prosperous Democracies. En FEINBERG, Richard y ROSENBERG, Robin (eds.). *Civil Society and the Summit of the Americas: The 1998 Santiago Summit*. Florida: North-South Center Press at the University of Miami, 1999a.
- Mastering Summitry: An Evaluation of the Santiago Summit of the Americas and Its Aftermath, Policy Report II. En FEINBERG, Richard y ROSENBERG, Robin (eds.). *Civil Society and the Summit of the Americas: The 1998 Santiago Summit*. Florida: North-South Center Press at the University of Miami, 1999a.
- *Advancing Toward Quebec City and Beyond*. Florida: The Dante B. Fascell North-South Center, 1999b.
- LIPSCHULTZ, Ronnie. Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society. *Millennium: Journal of International Studies*, 1992, n° 21, pp. 389-420.

- LOZANO, Claudio. Entrevista con una de las figuras centrales de la Confederación de Trabajadores Argentinos, 2001.
- MARTENS, Kerstin. NGO Participation at International Conferences: Assessing Theoretical Accounts. *Transnational Associations*, 2000, n° 3, pp. 115-127.
- MELLO, Fátima. Entrevista llevada a cabo por William Smith con un líder de FASE y REBRIP. Río de Janeiro, 2001.
- MORDEN, Cheryl. Postscript: The Measured and Unmade Promises of the Summit. En ROSENBERG, Robin y STEIN, Steve (eds.). *Advancing the Miami Process: Civil Society and the Summit of the Americas*. Florida: North-South Center Press at the University of Miami, 1995.
- MOBERG, David. *Will Free Trade Kill Democracy?* Salon.com, 2001.
- MONTREAL GAZETTE.COM. *Delegates Held Up at Border*, 2001a.
— *War on Poverty Tops Agenda*, 2001b.
- NATIONAL OTTAWA CITIZEN ONLINE. *The Spies Behind the Scenes*, 2001a.
— *Protestors Push to Meet Heads of State*, 2001b.
— *Chretien Declares Summit A Success*, 2001c.
— *30,000 March Against Trade*, 2001d.
- NELSON, Paul. *The World Bank and Nongovernmental Organizations: The Limits of Apolitical Development*. New York: St. Martin's Press, 1995.
- NORTH-SOUTH CENTER. Policy Proposals on Democratic Governance. En ROSENBERG, Robin y STEIN, Steve (eds.). *Advancing the Miami Process: Civil Society and the Summit of the Americas*. Florida: North-South Center Press at the University of Miami, 1995.
- O'BRIEN, Robert; GOETZ, Anne Marie; SCHOLTE, Aard y WILLIAMS, Marc. *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Nueva York: Cambridge University Press, 2000.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Inter-American Strategy for the Promotion of Public Participation in Decision Making for Sustainable Development*. <http://www.ispnet.org/documents/cepcidi/estraeng.rtf>, 2000a.
— *Contacts*. <http://www.ispnet.org/contacts.htm>, 2000b.
- PAGÉS, Marisol. El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la sociedad civil. En PODESTÀ Bruno et al. (eds.). *Ciudadanía y mundialización: La sociedad civil ante la integración regional*. Madrid: CEFIR, CIDEAL, INVESP, 2000.
- POLYANI, Karl. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press, 1957.
- PRATT, Susan. *A Rationalist Approach to Transnational Politics: A Study of INGOS*. Annual International Studies Association Conference, 2001.
- PRAKASH, Assem y HAR, Jeffrey. *Globalization and Governance*. Londres y Nueva York: Routledge, 1999.
- PUBLIC CITIZEN. *A Ten-Point Plan to Fight for the Americas: No to FTAA - No NAFTA for the Americas*. [http://www.citizen.org/pctrade/FTAA/FTAA%statement%20\(ENG\).htm](http://www.citizen.org/pctrade/FTAA/FTAA%statement%20(ENG).htm), 2001.
- RCJR (Red Chilena para un Comercio Justo y Responsable). *Participación Ciudadana: 10 iniciativas prioritarias de la sociedad civil para la integración hemisférica*. <http://www.chilesustentable.net/textos/doc015.htm>, 1998a.
— *Recomendaciones y propuestas ciudadanas*. Foro Ambiental. Cumbre de los Pueblos de América. <http://www.chilesustentable.net/textos/doc018.htm>, 1998b.
- REYGADAS ROBLES GIL, Rafael. *Abriendo veredas: Iniciativas públicas y sociales de las redes de organizaciones civiles*. México, D.F.: Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, 1998.

- RISSE-KAPPEN, Thomas. *Bring Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- RISSE-KAPPEN, Thomas; ROPP, Stephen y SIKKINK, Kathryn. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Nueva York: Cambridge University Press, 1999.
- ROGERS, Kathleen; MINETTE, Mary y MURRAY, Susan. Postscript: The National Audubon Society: Our Views on the Summit. En ROSENBERG, Robin y STEIN, Steve (eds.). *Advancing the Miami Process: Civil Society and the Summit of the Americas*. Florida: North-South Center Press at the University of Miami, 1995.
- ROSENBERG, Robin. The OAS and the Summit of the Americas: Coexistence or Integration of Forces for Multilateralism? *Latin American Politics and Society*, 2001, n° 43, pp. 1, 79-102.
- ROSENBERG, Robin y STEIN, Steve. Foreword. En *Advancing the Miami Process: Civil Society and the Summit of the Americas*. Florida: North-South Center Press at the University of Miami, 1995.
- RUGGIE, John Gerard. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, 1982, vol. 36, n° 2, pp. 379-415.
- SALAMI! *Mobilizing y Resisting Against the Summit of the Americas and the FTAA*. www.alternatives.ca/salami, 2001a.
- SEONE, José y TADDEI, Emilio. *Resistencias mundiales [De Seattle a Porto Alegre]*. Buenos Aires: CLACSO, 2000.
- SEYMOAR, Nola-Kate. Civil Society Participation in the Summit of the Americas, Santiago, Chile. En FEINBERG, Richard y ROSENBERG, Robin (eds.). *Civil Society and the Summit of the Americas: The 1998 Santiago Summit*. Florida: North-South Center Press at the University of Miami, 1999.
- SHAMSIE, Yasmine. *Engaging with Civil Society: Lessons from the OAS, FTAA and Summits of the Americas*. FOCAL and International Centre for Human Rights and Democratic Development: <http://www.nsi-ins.ca/download/shamsie.pdf>, 2000.
- SMITH, Jackie. Global Civil Society? Transnational Social Movement Organizations and Social Capital. *American Behavioral Scientist*, 1999, n° 42, pp. 93-107.
- *Transnational Mobilization Against Global Trade Liberalization: Challenges for Global Institutions*, 2001.
- SMITH, Jackie; CHATFIELD, Charles y PAGNUCCO, Ron. Social Movements and World Politics: A Theoretical Framework. En SMITH, Jackie; CHATFIELD, Charles y PAGNUCCO, Ron (eds.). *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State*. Nueva York: Syracuse University Press, 1997.
- SMITH, William y KORZENIEWICZ, Roberto Patricio. Latin America and the Second Great Transformation. En SMITH, William y KORZENIEWICZ, Roberto Patricio (eds.). *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*. Florida: North-South Center Press at the University of Miami, 1997.
- THORUP, Cathryn. Building Community Through Participation: The Role of Non-Governmental Actors in the Summit of the Americas. En ROSENBERG, Robin y STEIN, Steve (eds.). *Advancing the Miami Process: Civil Society and the Summit of the Americas*. Florida: North-South Center Press at the University of Miami, 1995.
- WALLACH, Lori. Lori's War. *Foreign Policy*, 118 (primavera), pp. 28-57. Entrevista con Lori Wallach, 2000.
- WALLACH, Lori y SFORZA, Michelle. *Whose Trade Organization? Corporate Globalization and the Erosion of Democracy*. Washington, D.C.: Public Citizen, 1999.

- WEBER, Max. *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*. En GUENTHER, Roth y WITTICH, Claus (eds.). *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology, a new and complete translation of Wirtschaft und Gesellschaft*, vol. 1. Berkeley: University of California Press, 1978.
- WORLD SOCIAL FORUM. *Porto Alegre Call for Mobilization*. <http://www.forumsocialmundial.org.br>, 2001.
- *Carta de Princípios do Forum Social Mundial*. <http://www.forumsocialmundial.org.br>, 2001.
- *Parliamentary Forum Final Declaration*. <http://www.forumsocialmundial.org.br>, 2001.

FUENTES HEMEROGRÁFICAS

- Activists in Quebec Show Evolution of an Opposition. *Los Angeles Times*, 21 de abril de 2001.
- Comienza una dura puja comercial. *Clarín*, 2 de abril de 2001.
- Demonstrators at the Summit Are Greeted With Tear Gas. *New York Times*, 21 de abril de 2001a.
- FISHER, Richard. The Importance of Quebec and the FTAA. *Dallas Morning News*, 24 de abril de 2001.
- Free Access Talk of the Town. *Globe and Mail*, 18 de abril de 2001a.
- Activists Reject Invitation Behind Fence, 18 de abril de 2001b.
- La oposición sale a la calle: Tres movilizaciones para reeditar Seattle en el Sur. *Página/12*, 5 de abril de 2001a.
- El nuevo colonialismo, 5 de abril de 2001b.
- Con la marcha, bombos y petardos: La CGT oficial movilizó a siete mil personas contra el ALCA 6 de abril de 2001c.
- ALCA y MERCOSUR son incompatibles. Entrevista con Helio Jaguaribe, 9 de mayo de 2001d.
- NAFTA Lite? Hemisphere-Wide Pact Faces Opposition from Brazil to Capitol Hill. *Washington Post*, 15 de abril de 2001a.
- Bush Uses Quebec Forum to Push for Trade Powers, 22 de abril de 2001b.
- Protests. A Success of Sorts: Labor, Environment on Leaders' Agenda, 22 de abril de 2001c.
- Two Cheers for the Protesters por E. J. Dionne. 8 de mayo de 2001d.
- No FTAA, No Fast Track. Editorial. *Nation (The)*, 14 de mayo de 2001.
- Protesters May be Winners with Public. *Financial Times*, 22 de abril de 2001.
- Quebec Protesters Had Aid of Government, Unions. *Miami Herald*, 22 de abril de 2001.
- Talks Tie Trade in the Americas to Democracy, 23 de abril de 2001b.
- Labor Leaders Joining Forces in Opposition to Trade Plan, 26 de abril de 2001c.