

ISSN: 1130-2887

LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS:  
UNA NUEVA PLATAFORMA PARA LA SOCIEDAD CIVIL  
*The Summits of the Americas: a new platform for civil society*

Diana TUSSIE y Mercedes BOTTO

FLACSO - Argentina

✉ [dtussie@sinectis.com.ar](mailto:dtussie@sinectis.com.ar)

✉ [mbotto@flacso.org.ar](mailto:mbotto@flacso.org.ar)

BIBLID [1130-2887 (2005) 40, 73-91]

Fecha de recepción: marzo del 2005

Fecha de aceptación y versión final: junio del 2005

RESUMEN: Este artículo analiza los avances logrados por las Cumbres de las Américas en materia de incorporación de los actores no gubernamentales en la definición de la agenda hemisférica. La descripción identifica los alcances de la apertura a nivel regional y a nivel nacional. En la conclusión, se evalúan los desafíos que enfrentan los foros de participación de la sociedad civil para institucionalizarse como plataformas democráticas de consulta y diálogo entre gobiernos y actores no gubernamentales de la región.

*Palabras clave:* Cumbres de las Américas, ONGs, sociedad civil.

ABSTRACT: This article analyzes the accomplishments of the Summits of the Americas regarding the inclusion of non-governmental actors in the definition of the hemispheric agenda. The description identifies the reach of the opening at both the regional and national levels. In the conclusion, the authors assess the challenges faced by the civil society participatory forums in order to get institutionalized as democratic platforms for dialogue between governmental and non-governmental actors across the region.

*Key words:* Summits of Americas, ONGs, civil society.

I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La globalización ha traído consigo una redefinición de las relaciones interestatales así como un replanteamiento de la escala de acción de los movimientos sociales. Éstos han expandido su capacidad de acción más allá de las fronteras nacionales articulando sus demandas a escala regional y global. Crecientemente la sociedad civil se organiza a manera de redes transnacionales (Botto, 2004) y desarrolla actividades cuyo objetivo es doble, por un lado, hacerse oír ante quienes toman decisiones nacionales sin consultar; por otro, superar el déficit de democracia existente en la negociación internacional (Grandi y Bizzozzer, 1998; Alemany, 2004).

Siguiendo con una tendencia mundial, la política internacional en la región se caracteriza por la aparición y sobreoferta de reuniones periódicas entre presidentes y Jefes de Gobierno, conocidas como Cumbres: Cumbres Iberoamericanas, Cumbres del Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (*APEC-Asia-Pacific Economic Cooperation Forum*), Cumbres Centroamericanas, Cumbres del MERCOSUR, Cumbres del Grupo de Río, Cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe, Cumbres de las Américas, entre otras. Si bien la problemática considerada cambia de Cumbre en Cumbre, el tema que atraviesa a la mayoría de estas instancias es la integración comercial y/o la democracia. De todas ellas, la única que reúne a los presidentes del hemisferio en torno a la agenda regional, con la única excepción de Cuba, es la Cumbre de las Américas.

Si bien las Cumbres de las Américas forman parte de esta nueva tendencia global, han traído consigo importantes innovaciones en la región en materia de inclusión de los actores no gubernamentales (sociedad civil, empresarios, organizaciones sindicales, académicos, entre otros) en las negociaciones y discusiones intergubernamentales. Como se analizará a lo largo de este trabajo, los canales abiertos han sido promovidos tanto por los gobiernos (de arriba hacia abajo) como por la propia sociedad civil (de abajo hacia arriba). Respecto a los primeros, y en vista a la IV Cumbre que se realizará en Mar del Plata a finales del 2005, la Secretaría de Cumbres de las Américas, de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en su papel de Secretaría Técnica del Proceso de Cumbres, convocó una Mesa Redonda con organizaciones de la sociedad civil el pasado 24 de enero de 2005 en Washington, D.C. De la misma manera, la Cancillería Argentina, responsable de la organización de la futura Cumbre, convocó los días 9 y 10 de marzo, a la tradicional reunión entre dichas organizaciones y representantes gubernamentales del Grupo de Revisión e Implementación de las Cumbres, para recibir sus aportes sobre el tema de la nueva Cumbre. El lema propuesto por Argentina para la IV Cumbre de las Américas «Crear Trabajo para enfrentar la Pobreza y fortalecer la Gobernabilidad Democrática» obedece a la situación de la región donde los tres conceptos –trabajo, pobreza y gobernabilidad democrática– se encuentran directamente vinculados y hoy representan uno de los mayores problemas que deben enfrentarse.

1. Este artículo recoge y actualiza la problemática planteada en D. TUSSIE y M. BOTTO (2003).

A continuación, se propone analizar y evaluar los avances dados por las Cumbres de las Américas en materia de incorporación de los actores no gubernamentales. La descripción identifica los alcances de la apertura a nivel regional y a nivel nacional. En la conclusión se analizan los principales desafíos que enfrentan estos foros para institucionalizarse como una plataforma abierta y democrática de consulta y diálogo entre gobiernos y actores no gubernamentales de la región.

## II. DIPLOMACIA DE CUMBRES

La llamada «diplomacia de cumbres» o diplomacia presidencial se define básicamente por su oposición a la diplomacia parlamentaria, que estructuró predominantemente el diálogo internacional desde el Congreso de Viena hasta el fin de la Guerra Fría. Tanto la diplomacia parlamentaria como la presidencial hacen referencia a reuniones de carácter multilateral e intergubernamental, pero las primeras tienen una institucionalización propia que las identifica con organizaciones internacionales –como la ONU y la Organización de los Estados Americanos (OEA), por citar los casos más familiares– con funcionarios que representan a los gobiernos miembros y con técnicos y burocracias contratadas para tal fin. Sus procedimientos siguen la lógica de los Parlamentos y las decisiones consensuadas a nivel regional deben ser luego ratificadas por los Congresos nacionales para su implementación y cumplimiento. Las Cumbres Presidenciales, en cambio, son reuniones o conferencias que reúnen a las más altas autoridades estatales, sin que medien instituciones y burocracias específicas, salvo para las cuestiones de protocolo. En cuanto a los procedimientos, el cumplimiento estaría garantizado por la envergadura del cargo presidencial, su compromiso personal con la iniciativa, su capacidad de decisión y de aunar voluntades a nivel doméstico.

Esta nueva forma de diplomacia multilateral tiene la virtud de quebrar la inercia de las instituciones de carácter parlamentario y resulta también más funcional para resolver los desafíos de una realidad cambiante e incierta, como la que caracteriza los tiempos de la globalización y los avances en la comunicación (Rojas Aravena, 2000 y 2003). Esta funcionalidad se hace manifiesta al menos en dos aspectos. En primer lugar, las Cumbres y los Ejecutivos son más permeables a incluir a los nuevos actores transnacionales –empresas y ONGs– para agilizar y colaborar con la implementación de sus agendas y decisiones domésticas. Esto es especialmente válido en los Estados más débiles, donde las ONGs y los empresarios constituyen un soporte técnico y especializado, que contribuye a su posicionamiento y participación en los escenarios de los organismos internacionales. En segundo lugar, las Cumbres tienen una mayor capacidad de innovación temática y de abordaje frente a las cuestiones emergentes de la nueva agenda internacional. A diferencia de los técnicos o los burócratas, los Jefes de Estado y de Gobierno asumen el riesgo político y, a su vez, tienen mayor capacidad de hacer pre-valorar la voluntad política, superando las diferencias y concertando voluntades.

Las Cumbres son el escenario ideal para identificar una agenda de intereses comparados e impulsar alianzas de carácter estratégico sobre las cuales construir diagnósticos,

compartir percepciones y hacer recomendaciones para el diseño de políticas y el establecimiento de recursos de acción. En el caso de las Cumbres de las Américas, siete son los ejes consensuados por los gobiernos y en torno a ellos se inscriben más de una centena de iniciativas: democracia, derechos humanos, seguridad, integración económica, desarrollo social, modernización del Estado, desarrollo sostenible, para citar las principales. Desde 1994 hasta la fecha, los presidentes se han reunido en cuatro oportunidades y cada uno de estos encuentros lleva el nombre de la ciudad que lo acogió: Cumbre de Miami (1994), Cumbre de Santa Cruz (1996), Cumbre de Santiago (1998), Cumbre de Quebec (2001), Cumbre extraordinaria de Monterrey (2004), Cumbre de Mar de Plata (2005).



Algunos de estos temas –como seguridad y participación de la sociedad civil, entre otros– habían dividido las aguas en el marco de la OEA. Sin embargo, reaparecían en las Cumbres formando parte de una agenda de cooperación. Este cambio de actitud por parte de los gobiernos respondía fundamentalmente a los realineamientos cambiantes e inciertos del nuevo orden mundial, que convertían a las opciones multilaterales en la estrategia más segura, sobre todo para los países más débiles y que podían quedar aislados de acuerdos bilaterales, especialmente en materia de regímenes comerciales. A esto hay que sumar otras ventajas que las Cumbres traían consigo: la oportunidad del encuentro mediático con los pares –la llamada oportunidad fotográfica– y la posibilidad de construir alianzas intergubernamentales, que a la manera de anillos burocráticos de carácter transnacional, fortalecen su propia posición y recursos técnicos a escala nacional y *vis à vis* con sus correligionarios (Hveem, 2002).

De esta manera, la agenda de intereses compartidos no presuponía la desaparición de intereses conflictivos y opuestos entre los Estados de la región, sino que abría la posibilidad de ubicar intereses superiores por medio de la coordinación de políticas que fueran beneficiosas para el conjunto. Pero, sobre todo, la construcción de una agenda de cooperación regional no suponía, al menos en teoría, mecanismos de condicionamiento y compulsividad alguna. Si bien esta participación contribuía a cerrar circuitos de compromisos personales y de cooperación entre los Estados miembros, su diseño e implementación a nivel nacional dependería en última instancia de la voluntad de las partes o, al menos, de la existencia de incentivos o de sanciones que persuadan al Estado de hacerlo ya que ninguno, ni siquiera el más débil, está dispuesto a resignar sus capacidades de decisión soberana sin compensaciones o beneficios que lo justifiquen. Podemos concluir que, a pesar de las importantes diferencias arriba descritas, la dinámica de las Cumbres mantuvo un elemento fundamental de continuidad con la diplomacia parlamentaria.

La forma en que el tema de la sociedad civil reaparece en las Cumbres de las Américas es un ejemplo paradigmático de las oportunidades y limitaciones abiertas por esta nueva forma de diplomacia multilateral. Al igual que la cuestión de la seguridad, la agenda de la participación no gubernamental no era nueva en la discusión regional, sino que había sido incluida en la Carta Orgánica de la OEA, siguiendo el camino marcado por su contraparte global, la ONU. Sin embargo, salvo raras excepciones y contextos muy específicos, como fueron las últimas dictaduras militares que atentaron contra los derechos humanos más básicos como el derecho a la vida, las ONGs no tuvieron espacios ni reconocimiento efectivo de parte de los funcionarios y gobiernos representados en la OEA (Bianculli, 2003). Los gobiernos de América Latina veían con desconfianza y temor la inclusión de actores no estatales en las decisiones de alcance regional, básicamente por dos razones. La primera tenía que ver con el temor a perder la exclusividad y su competencia en la toma de decisiones; la segunda, porque entendían que a través de estas organizaciones se convalidaría una sobrerrepresentación de los intereses de los países desarrollados de la región. En efecto, la superioridad numérica y financiera de las ONGs de Canadá y Estados Unidos sobre las latinoamericanas, terminaría por asegurar una mayor influencia de las organizaciones del norte sobre la agenda regional y una expansión de las discusiones internas de estos países al resto del continente.

El tema reaparece con fuerza en las Cumbres de las Américas de la mano de Estados Unidos. La propuesta de incluir y dar participación a las organizaciones no estatales en la negociación fue puesta en la agenda regional como un *fait accompli*. En su papel de anfitrión de la Cumbre de Miami y con anterioridad a la conferencia presidencial, el gobierno de Bill Clinton convocó a las OSCs, en especial a las ONGs medioambientalistas, de desarrollo, derechos humanos, género, entre otras, de su país y también a las más reconocidas, por sus vinculaciones transnacionales, del resto del continente. El objetivo de la convocatoria era que cada una de ellas, y dentro de su propia competencia y conocimiento, hiciera llegar sus recomendaciones sobre las iniciativas concretas que los gobiernos debían encarar para alcanzar las prioridades fijadas en cada área o «canasta». Para evitar que esta consulta quedara limitada a las ONGs locales, el gobierno de Estados Unidos intentó vanamente persuadir a sus contrapartes latinoamericanas de que llevaran consultas semejantes en el ámbito nacional. En este contexto, Clinton se inclinó por la apertura unilateral.

Con motivo de la I Reunión Ministerial, que también tuvo lugar en Estados Unidos (Denver, junio de 1995), se convocó a algunas organizaciones empresariales del continente que veían con agrado e interés la apertura y liberalización comercial propuestas, pero a quienes, a diferencia de la convocatoria de la sociedad civil, se las invitaba a presenciar y acompañar a los propios gobiernos en los primeros pasos de las negociaciones comerciales. Esta propuesta contó con el beneplácito del resto de los gobiernos, muchos de los cuales contribuyeron a identificar a los posibles contactos nacionales.

La respuesta de los gobiernos de América Latina demostró que la construcción de consensos en torno al tema de la sociedad civil sería ardua y lenta. Finalmente, quedó incluido en la agenda de las Cumbres de las Américas como el Cuarto Mandato, dentro de un total de 33 iniciativas incluidas en el Plan de Acción de la Cumbre de Miami.

Sin embargo, en la práctica, sólo era una inclusión formal ya que restringía la participación de la sociedad civil al ámbito nacional y condicionaba su cumplimiento a la decisión exclusiva de los gobiernos:

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

### III. EL IMPULSO DE LAS REDES TRANSNACIONALES

El debate en torno al tema de la participación no acabaría allí, ni tampoco quedaría reducido a una discusión exclusiva entre los gobiernos. Fueron los gobiernos del norte y los actores no estatales organizados de manera transnacional quienes presionaron para profundizar la apertura y la participación. Uno de los factores que contribuyó a darle voz y visibilidad a estos actores no estatales fue la existencia de una densa rutina burocrática, que caracterizó a las negociaciones del ALCA. A diferencia del resto de los temas de la agenda de las Cumbres, los gobiernos previeron desde un comienzo una agenda de acción inmediata, con un objetivo y con una fecha precisa: el año 2005. La existencia de un cronograma de reuniones futuras sería clave para mantener el *momentum* de la negociación, aun cuando no se alcanzaran consensos sobre cuestiones de fondo ni se cumplieran los objetivos en los plazos previstos.

En la Cumbre de Miami los presidentes convocaron a la I Reunión Ministerial de Denver, en la cual se debía discutir un informe preliminar sobre la situación del comercio, los principales problemas y el estado de la negociación en materia comercial en otros foros. Además, se estableció otra reunión de ministros de Comercio para el año 1996, donde se debía discutir el informe final sobre las cuestiones abordadas en la reunión precedente y establecer también un calendario de trabajo. De ahí en adelante se inició una rutina de reuniones periódicas y con una densidad burocrática sin precedentes en la historia de las negociaciones comerciales. Siguiendo una estructura jerárquica que involucra a más de 900 representantes gubernamentales, los presidentes se reúnen cada tres o cuatro años para convalidar lo consensuado por sus ministros de Comercio o Economía; estos últimos se reúnen como mínimo una vez al año y los negociadores y técnicos lo hacen, dependiendo del Grupo de Negociación (GN), entre dos y cuatro veces por año.

Desde el inicio de las negociaciones hasta la fecha es posible identificar tres etapas. En la etapa preparatoria –período 1995-1998– se formaron los grupos de trabajo:

a los grupos creados en la I Reunión Ministerial de Denver –Acceso a Mercados; Procedimientos Aduaneros y Reglas de Origen; Inversión; Normas y Barreras Técnicas al Comercio; Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; Medidas de Defensa Comercial y Economías Más Pequeñas– se sumaron luego otros cuatro grupos establecidos en la II Reunión Ministerial de Cartagena (marzo de 1996). Éstos incluyeron Compras del Sector Público; Derechos de Propiedad Intelectual; Servicios y Política de Competencia. Finalmente, en la III Reunión Ministerial de Belo Horizonte (mayo de 1997) se agregó el grupo de Solución de Controversias. Estos grupos devinieron en Grupo de Negociación en la segunda etapa del proceso, a excepción del grupo de Pequeñas Economías que se convirtió en consultivo y el de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que se reconvirtió en Agricultura. Durante esta primera etapa se avanzó en la búsqueda, recopilación y organización de información, incluyendo la identificación de las principales medidas que afectan al comercio en el hemisferio y la elaboración de inventarios de regulaciones previstas en las legislaciones nacionales sobre compras gubernamentales, derechos de propiedad intelectual y solución de controversias, entre otros. Todos los grupos debían formular recomendaciones específicas acerca de cómo podía proceder la negociación. También se creó una Secretaría Administrativa y un Comité Tripartito –integrado por la OEA, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe– cuyo objetivo principal sería el de asegurar el avance de las negociaciones, brindando apoyo técnico a todas las delegaciones nacionales, en especial a las economías más pequeñas. El principal consenso alcanzado en esta primera etapa se refiere a los principios generales que guiarían las negociaciones<sup>2</sup>.

La segunda etapa se inicia con el lanzamiento formal de las negociaciones en la II Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, 1998) y se extiende hasta el año 2000. Concluido el intercambio sustancial de información, en esta etapa debía avanzarse en las modalidades y propuestas del acuerdo. Sin embargo, a medida que los países fueron presentando sus posiciones en cada GN surgieron disidencias y los consensos se hicieron cada vez más dificultosos. Se decidió entonces que, para lograr borradores del acuerdo, todas las propuestas de los países serían incluidas entre corchetes para luego discutir su incorporación, eliminación o modificación en el texto final del acuerdo. De esta manera, se logró trabajar sobre un borrador de acuerdo dejándose para etapas

2. Estas reglas especifican distintos aspectos relativos a las negociaciones: 1) la toma de decisiones es por consenso; 2) rige el principio del *single undertaking* –se debe acordar en todo o no se acuerda en nada–; sin embargo, se deja abierta la posibilidad de que de no existir consenso, se puedan implementar anticipadamente los acuerdos logrados –*early harvest*–; 3) el ALCA puede coexistir con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida en que los derechos y obligaciones bajo tales acuerdos no estén cubiertos o excedan los derechos y obligaciones del ALCA; 4) los países pueden negociar y adherirse al ALCA individualmente o como miembros de un grupo de integración subregional que negocie como una unidad; 5) debe acordarse especial atención a las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías más pequeñas, a fin de asegurar su plena participación en el proceso de negociación (Declaraciones Ministeriales de Belo Horizonte y de San José, 1997 y 1998, respectivamente).

posteriores los aspectos más sustanciales de la negociación. El único avance concreto que los GN pudieron presentar a los ministros en la VI Reunión Ministerial de Buenos Aires (abril de 2001) se limitó a definir las medidas de facilitación de negocios, a partir de las cuales se homologarían las prácticas aduaneras y burocráticas en la región.

La tercera etapa se abre en la III Cumbre de las Américas (Quebec, abril de 2001). En esa ocasión y aprendiendo de la experiencia acumulada, los presidentes dieron instrucciones más precisas a los negociadores para avanzar en el proceso. Se reestructuró el cronograma de actividades y se redefinieron los objetivos, de modo que fueran menos ambiciosos. También se establecieron plazos y se dividió la agenda en dos partes, dándole prioridad a los temas más controvertidos –acceso a mercados, agricultura, servicios, inversiones y compras gubernamentales–. En materia de desgravación arancelaria y de reducción de barreras para-arancelarias, se instruyó a los técnicos y negociadores para que antes de agosto de 2002 estuviera listo un primer cronograma de reducción.

Los primeros actores en articularse en las negociaciones gubernamentales fueron los empresariales que, como señalamos antes, fue el único sector convocado por el gobierno de Estados Unidos en ocasión de la I Reunión Ministerial de Denver. Los sindicatos también lo hicieron; pero a diferencia de los primeros, por fuera de la convocatoria oficial. Con visiones e intereses opuestos, recurrieron a los mismos mecanismos de acción colectiva, que basados en la acción transnacional buscaban no sólo influir sobre las decisiones de los gobiernos, promover la confianza y la coordinación al interior del propio sector, sino además impactar sobre la opinión pública en general<sup>3</sup>, el llamado, por Keck y Sikkink (1998), efecto *boomerang*.

La activación empresarial provino de los asistentes a la reunión de Denver, en su mayoría representantes de empresas y cámaras con fuertes intereses en el avance y la concreción del acuerdo. Disconformes con el mero papel de observadores y, al mismo tiempo, a fin de garantizar la convocatoria a futuro, los empresarios rápidamente convocaron a los distintos representantes del sector de todo el continente, a discutir la agenda gubernamental en el Foro Empresarial de las Américas (FEA), que se realizó en ocasión de las reuniones ministeriales. En la III Reunión Ministerial de Belo Horizonte, los empresarios formalizaron su acción transnacional en la Red Empresarial para la Integración Hemisférica (REIH) con el objetivo de cerrar filas entre las empresas de la región y crear vínculos de confianza. De esta manera, los propios actores nacionales convencerían a sus gobiernos, reacios al ALCA, sobre los beneficios de la apertura. En esa oportunidad, la REIH exigió a los gobiernos una mayor participación en las decisiones y negociaciones del ALCA, en calidad de observadores de las mismas reuniones ministeriales y de los grupos de trabajo.

La respuesta de los gobiernos estuvo muy por debajo de las aspiraciones de la REIH: si bien se reconoció la importancia del sector en el proceso de negociación y se incorporó al FEA como parte del organigrama del ALCA, su participación quedó circunscrita a una contribución de carácter consultivo y no vinculante. Esta respuesta ponía de

3. Sobre el origen, evolución y posibles escenarios futuros de estas redes transnacionales, ver M. BOTTO (2002).

manifiesto los límites de la acción transnacional para alterar los ritmos y ciclos de la interacción público-privado que caracterizan a las negociaciones comerciales. Todo proceso de negociación comercial comprende la existencia de al menos cuatro etapas:

- la de decisión (de abrir),
- la de formulación de reglas,
- la de concesiones
- y la de implementación.

En cada una de ellas, la forma e intensidad de la consulta con el sector empresarial varía en sentido opuesto al protagonismo de los gobiernos. Así, por ejemplo, el rol de los gobiernos es alto en las dos primeras etapas del proceso, mientras que cede espacio a las iniciativas y demandas del sector privado en las siguientes, ya que en definitiva son estos sectores productivos quienes deberán adaptarse a las nuevas reglas del juego resultantes de las negociaciones previas. Siguiendo este esquema, las negociaciones del ALCA se encuentran actualmente en la etapa de definición de reglas, momento en el que se establecen los métodos y las modalidades de la apertura, con lo cual es previsible que la participación del sector privado, aun cuando provenga de poderosas redes transnacionales, sea vista como una intromisión por parte de muchos de los gobiernos de la región.

Las centrales sindicales encontraron mayores obstáculos que los empresarios para organizarse a nivel regional. El principal obstáculo proviene de los gobiernos, dada su resistencia a reconocerlos como actores transnacionales y a abrirles canales institucionalizados de participación. Ellas fueron las principales ausentes en la agenda de las Cumbres de las Américas: no estaban comprendidas, como las ONGS, en la convocatoria previa a la Cumbre de Miami, ni tampoco como observadoras de las reuniones ministeriales. El único espacio del cual dispondrían para hacer escuchar su posición y propuestas se recortaría al ámbito nacional, por medio de los canales institucionales, en caso de que los hubiera. Pero aquí, los contrastes regionales eran muy amplios y separaban a los países desarrollados –Estados Unidos y Canadá– de América Latina. En los primeros, existía no sólo mayor experiencia del sector en temas de comercio exterior, sino también canales para expresar e influir sobre la elaboración de la política exterior o demandar a sus gobiernos políticas de reparación o de reconversión, que fueran capaces de compensar a los sectores afectados por la apertura comercial. En América Latina, por el contrario, la experiencia e involucramiento de las centrales sindicales en temas de política exterior era, de existir, muy reciente y en general los sistemas institucionales no disponían de canales efectivos que permitieran a estos actores influir sobre las políticas relativas al comercio exterior o a sus implicaciones sociales. Por otra parte, la experiencia del TLCAN había enseñado a los sindicatos del norte que la mejor manera de hacer escuchar su voz y obtener el apoyo de la opinión pública era a través de una acción colectiva de carácter transnacional, que superara los límites sectoriales y nacionales. En tal sentido, la III Reunión Ministerial de Belo Horizonte fue clave para consolidar esta estrategia ya que posibilitó el encuentro de las dos centrales más poderosas del hemisferio (*American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations* de

Estados Unidos y la *Central Única dos Trabalhadores* de Brasil) con las principales redes de ONGs de medio ambiente y de derechos humanos de la región. Allí se sentaron las bases de lo que más tarde se llamaría Alianza Social Continental (ASC). Para hacerse escuchar y generar el apoyo de la opinión pública, la ASC, siguiendo el esquema de la diplomacia presidencial y de los mismos empresarios, organizó una reunión paralela a la de los gobiernos: las Cumbres de los Pueblos.

Interesante de recalcar es el efecto de polarización y arrastre que generó la discusión del ALCA en la sociedad civil. Si bien la convocatoria del gobierno de Estados Unidos marcó una clara divisoria de aguas entre una agenda comercial, en la que colaborarían los empresarios; y otra social y política, a la que se invitó a participar a las ONGs, con el tiempo esta separación se fue acortando. Así, un gran número de ONGs, especialmente las medioambientales y las de derechos humanos, que habían participado de las primeras consultas previas a las Cumbres de las Américas, terminaron formando parte de la ASC porque consideraron que la división temática era artificial y que la cuestión comercial, la única que avanza en definitiva, tiene efectos directos sobre otros temas tales como el medio ambiente y la pobreza, y exigen entonces una agenda ampliada. Éste es el comienzo de un desdoblamiento de la sociedad civil entre los así llamados sectores incluidos y excluidos de la convocatoria gubernamental a nivel regional. Entre ambos segmentos de la sociedad civil transnacional se ha generado una fuerte lógica de polarización, en gran medida fomentada por los Estados de la región, que como veremos en el apartado que sigue, crean canales de participación para unos con el objetivo de neutralizar el protagonismo de los otros.

A pesar de la diversidad interna que existía entre los sectores y nacionalidades que formaban parte de la ASC, todos sus miembros coincidían en dos demandas básicas: el reconocimiento oficial del foro social y la inclusión de nuevos temas en la agenda oficial –protección laboral, derechos humanos, medio ambiente y restricciones a la explotación de los recursos no renovables–. El distinto tenor de estas demandas rompió, en gran medida, las posiciones bipolares que hasta entonces habían separado a los países desarrollados de los países en desarrollo en torno a la participación de la sociedad civil, identificando tres alineamientos entre los gobiernos. Por un lado, Estados Unidos y Canadá justificaron la participación de este actor como parte necesaria del proceso de negociación, no sólo a través de la creación de un grupo de trabajo, sino mediante la adopción de cláusulas de protección laboral y medioambiental en el texto del acuerdo. Por otro lado, Chile, los países del MERCOSUR y algunos países del Caribe admitieron la necesidad de reconocer instancias de participación a través de un grupo de estudio sobre temas laborales y medioambientales o un foro económico y social similar al del MERCOSUR, donde representantes de la sociedad civil se sentaran a dialogar con los representantes gubernamentales. Finalmente, México, Honduras, Colombia y Perú se mostraron reacios a cualquiera de las dos innovaciones y rechazaron cualquier vinculación posible entre trabajo, medio ambiente y comercio.

#### IV. LOS ALCANCES DE LA APERTURA A ESCALA REGIONAL

El gobierno mexicano fue quien más categóricamente se opuso, aduciendo que la incorporación de la sociedad civil sería como expandir un debate interno de Estados Unidos a todo el hemisferio. A pesar de estas variaciones, la posición oficial fue presa del llamado «efecto convoy», según el cual los avances en la materia nunca podrían ser superiores a la posición del país más reactivo a la apertura de la sociedad civil y, en tal sentido, las demandas de los sectores excluidos fueron rechazadas. No obstante, y por efecto de la presión de estas redes transnacionales, los negociadores se vieron obligados a dar señales positivas sobre su predisposición a favor del diálogo. Los distintos espacios de participación abiertos –canales *top down*– contribuyeron a fortalecer la presencia de los grupos incluidos y a reforzar la dicotomía presente en los actores no gubernamentales. El primero de ellos fue la inclusión de los académicos, *think tanks* y consultores a través de un coloquio, que tiene lugar antes de las reuniones ministeriales. Se aspira así a contribuir al proceso a través de una ampliación del debate público y del intercambio de ideas, porque aun cuando se tratara de una mirada crítica, estos actores apoyaban los principios básicos de la apertura. De todas maneras, este canal funciona como un espacio de participación esporádica e institucionalizada, ya que solamente tuvo lugar en las Reuniones Ministeriales previas a las Cumbres de Santiago y de Quebec. Si bien cuenta con un consenso implícito de parte de los gobiernos, la iniciativa es promovida especialmente por el BID y la OEA y ha sido apoyada por los países anfitriones.

El segundo espacio de participación se materializó con la creación del Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil (CRG) en el organigrama del ALCA (IV Reunión Ministerial, San José, 1998). Si bien este comité está formado por funcionarios gubernamentales fue creado con el objetivo de pensar y proponer estrategias que signifiquen una mejora en el diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil. Fue recién comenzado el año 2000 y a consecuencia de la alta convocatoria que tuvo la I Cumbre de los Pueblos (Santiago, abril de 1998), que los ministros de Economía ordenaron al CRG poner en marcha una consulta sobre el ALCA. La convocatoria se materializó a través de Internet, en lo que peyorativamente se conoció como «el buzón del ALCA», al cual todas las organizaciones de la sociedad civil (OSCS) podían hacer llegar sus sugerencias relacionadas con el proceso de negociación comercial en curso. Durante los seis meses en que la convocatoria estuvo abierta, sólo se recibieron 72 respuestas, provenientes principalmente de centros académicos, fundaciones empresariales y algunas ONGs, mayoritariamente del norte y de América Central. Esta respuesta estuvo tan por debajo de las expectativas gubernamentales, que finalmente se decidió prolongar los plazos y abrir la convocatoria a la ciudadanía en general.

Las razones de este fracaso son probablemente muchas, entre las que se pueden citar el rechazo de la ASC a participar del proceso, o la disconformidad de las ONGs por la imposibilidad de realizar una supervisión sobre el impacto de sus propuestas. Sin embargo, el principal defecto fue la falta de compromiso de los gobiernos latinoamericanos –incluso de aquellos que se pronunciaban públicamente a favor de los

principios de la participación de la sociedad civil en los ámbitos regionales– en asegurar una adecuada difusión de la convocatoria a nivel doméstico. Entre ellos sobrevolaba una profunda desconfianza y disenso en torno a la iniciativa y sus posibles impactos sobre la agenda de la negociación. Finalmente, primó la posición más conservadora y los resultados obtenidos a través de la encuesta no fueron elevados a los GN específicos, sino que quedarían archivados en la Secretaría Administrativa. Algunos de los errores iniciales –difusión y fiscalización– fueron superados en las dos convocatorias siguientes –2001 y 2002–; sin embargo, su alcance siguió siendo reducido. Esta dinámica repetiría de manera constante lo que ya se había hecho manifiesto en la discusión sobre el Cuarto Mandato: la mayoría de los gobiernos latinoamericanos se resistiría a convalidar a nivel interno cualquier iniciativa supranacional que tuviera efecto vinculante a escala nacional.

Un tercer espacio de participación abierto por los gobiernos a escala regional se abrió de cara a la V Reunión Ministerial de Toronto (noviembre de 1999); si bien en este caso la convocatoria estuvo reducida al sector empresarial y en gran medida marcada por la lentitud de las negociaciones y la ausencia de resultados concretos (Bouzas y Svarzman, 2001). En esta ocasión, los ministros convocaron a la REIH, en representación del sector privado, y a los organismos multilaterales para identificar y consensuar el contenido y los alcances de las medidas de facilitación de negocios. Sin embargo, esta inclusión fue circunstancial y se justificó básicamente por la especificidad de la temática y del conocimiento técnico del sector ya que son los empresarios los principales afectados por las prácticas aduaneras y la superposición de normativas entre los países de la región. El tema ya había sido objeto de una reunión, organizada previamente en Washington con el auspicio del *Council of the Americas* y que llevó el nombre de «Facilitación de Negocios en las Américas: Una Perspectiva del Sector Privado». En nada se modificó, en cambio, la negativa de los ministros y negociadores de abrir la participación del sector, en calidad de observadores, a las reuniones ministeriales y de los GN, petición que formaba parte del *lobby* empresarial desde el inicio de las negociaciones.

Por último, la Cumbre de Quebec dio un importante paso hacia adelante en términos de transparencia y fiscalización respecto de la ciudadanía en general, al hacer públicos los borradores de la negociación del ALCA. Hasta entonces estos documentos se mantenían secretos y sólo algunas OSCs, dependiendo de la voluntad de los propios gobiernos, tenían acceso a ellos. Esta demanda contaba con múltiples apoyos, no sólo entre algunos gobiernos –de Canadá y Argentina, por ejemplo–, sino también entre las distintas redes transnacionales, como la REIH y la ASC. Al igual que en otros temas que también fueron incluidos en la nueva Cumbre –la responsabilidad social de las empresas y la definición de la cláusula democrática que asegure la continuidad del Estado de Derecho– existía consenso y concordancia entre la REIH y la ASC. Los temas de protección laboral, medioambiental y social, en cambio, siguen siendo materia de controvertidas disputas y negociaciones entre los gobiernos y avanzan de manera desigual en las agendas nacionales.

Pero más allá de los canales de participación y transparencia consensuados entre los gobiernos, la dinámica de las Cumbres de las Américas abriría cierto margen y libertad para que los gobiernos anfitriones innovaran en la materia, generando así una competencia entre los Estados por ver quién se quedaría con las banderas del diálogo y la democratización del proceso. A este grupo de iniciativas corresponde, en primer lugar, la previamente descrita de los Estados Unidos de abrir una consulta a la sociedad civil previa a la reunión de Miami y la invitación a los sectores empresariales. Este mecanismo se repitió en las tres Cumbres sucesivas, con el apoyo financiero de los gobiernos y de las organizaciones de la sociedad civil principalmente provenientes de Estados Unidos y Canadá. También a este grupo pertenecería la invitación del gobierno de Canadá a una treintena de ONGs regionales –entre las cuales estaban tanto la ASC como la REIH– a entregar sus recomendaciones a los representantes gubernamentales reunidos en la Cumbre de Quebec. Dentro de esta misma estrategia de acercamiento, el gobierno asistió financieramente a la ASC para la organización de la II Cumbre de los Pueblos en Quebec en el año 2001.

Para concluir esta descripción, se pueden señalar dos características que comparten por igual todos los canales arriba descritos. En primer lugar, todos ellos son esporádicos, lo que significa que su apertura y convocatoria no están institucionalizadas, sino que son *ad referendum* de la voluntad de los gobiernos de la región. En segundo lugar, abren ventanas de oportunidades desiguales en términos de sectores y al interior de cada uno de ellos. En tal sentido, los principales beneficiados han sido los empresarios y las ONGs, para quienes la convocatoria oficial significó no sólo la posibilidad de potenciar su voz y demandas a escala regional, sino también la posibilidad de articularse a la maquinaria de reuniones y de rutinas burocráticas, con el consecuente acceso a la información y fuentes de financiamiento internacional<sup>4</sup>.

En seguimiento a este mandato, las instituciones arriba mencionadas firmaron, en junio de 2001, una Carta de Entendimiento, mediante la cual crean el GTCC, presidido por la OEA. Este Grupo tiene como fin lograr una mayor coordinación en el apoyo a la implementación y seguimiento de los mandatos. Posteriormente, el Grupo invitó a participar en esta instancia de coordinación al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Durante el 2004, la Organización Internacional de Migraciones (OIM) solicitó participar en las actividades del Grupo de Trabajo Conjunto y fue agregada a este grupo. La coordinación de esfuerzos en el apoyo al seguimiento e implementación de los mandatos de las Cumbres de las Américas representa un gran desafío para los miembros del Grupo de Trabajo Conjunto, que se han comprometido a lograr una mayor permeabilidad de los mandatos de las Cumbres en sus propias agendas y en sus acciones de cooperación técnica y de financiamiento.

4. Para ver en qué medida estos cambios de procedimiento modificaron la agenda de negociación ver D. TUSSIE y M. BOTTO (2003).

## V. LA PARTICIPACIÓN Y SUS INTERPRETACIONES MÚLTIPLES

Otra clave que explica la rápida difusión y adopción del mandato de la participación, incluso por parte de los gobiernos, se vincula con la ambigüedad de significados que abre el concepto «participación». En concreto, por participación pueden interpretarse situaciones tan diversas como la participación «sustantiva», que se traduce en la apertura de canales de influencia efectiva sobre las decisiones públicas o la participación adjetiva en la que el objetivo primordial de los gobiernos es legitimar sus acciones a través del diálogo y el intercambio de información (Quijano, 2002). En ambos casos, la convocatoria puede ser sistemática o esporádica, dependiendo del nivel y grado de institucionalización de los canales de participación. Es en el marco de esta segunda interpretación que el mandato de la participación es introducido por los gobiernos en los procesos de integración regional. Estas nuevas formas de regulación y de autoridad, que están por encima de los Estados nacionales, han ido abriendo progresivamente canales de participación y consulta a los actores y organizaciones regionales. Para muchos de los países incluidos en estos procesos de integración regional, estas prácticas innovaban las tradiciones y la modalidad de toma de decisión a escala nacional.

La experiencia más conocida y exitosa en la materia es la de la Unión Europea (UE). Desde su origen y tal como lo establece el Tratado de Roma (1957), los gobiernos europeos habilitaron dos canales de participación: uno de carácter corporativo, el Comité Económico y Social Europeo (CESE); otro de representación ciudadana, el Parlamento Europeo. Sin embargo, es a comienzos de la década de 1980, que se profundiza en la integración, que estos espacios se amplían y que adquieren mayor voz y representatividad. En 1979, los parlamentarios pasan a ser elegidos directamente por la ciudadanía y en 1993, a través del Tratado de Maastricht, se fortalece el carácter consultivo del CESE, dándole derecho de iniciativa, un presupuesto y una Secretaría General propia; al tiempo que se crea el Consejo de las Regiones.

En gran medida esta experiencia sirvió de modelo para los regionalismos de América Latina, aunque no obtuvieron el mismo alcance. El caso que más se aproxima es el de la Comunidad Andina de Naciones, creada en 1969 bajo el nombre de Pacto Andino: desde su fundación, se establece el Comité Asesor Económico y social (CAES) y el Parlamento Andino; en 1983 el CAES es reemplazado por dos consejos consultivos: el Consejo Consultivo Empresarial Andino y el Consejo Consultivo Laboral Andino; y en 1997, de acuerdo al Protocolo Adicional sobre Elecciones Directas y Universales de sus representantes, se establece un plazo de hasta cinco años para que los miembros del Parlamento Andino sean elegidos directamente por los ciudadanos<sup>5</sup>. En la región centroamericana, en cambio, la apertura ha sido reciente y aún queda mucho por hacer. La Comunidad del Caribe, creada en 1973, sólo cuenta desde 1993 con la Asamblea de Parlamentarios elegidos de manera indirecta, por los Estados y los Parlamentos. Ese mismo año, el Sistema de la Integración Centroamericana también crea un Comité

5. Venezuela puso en práctica el mecanismo de las elecciones directas y universales de los representantes ante el Parlamento Andino el 8 de noviembre de 1998.

Consultivo permanente con la sociedad civil en el que participan organizaciones sindicales, empresariales, cooperativistas, universidades, pueblos indígenas, ONGs, entre otros. A pesar de su reciente creación, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ha sido modesto en términos de apertura y de influencia (Botto, 2002). En 1994, se institucionalizan dos instancias de consulta: el Foro Consultivo Económico-Social y la Comisión Parlamentaria Conjunta. En ambas, la representación se encuentra sesgada por un protagonismo de las centrales empresariales y sindicales en perjuicio de otros sectores y por la elección indirecta de los parlamentarios regionales que en vez de ser elegidos por la ciudadanía representan a sus respectivos Congresos nacionales.

Paradójicamente, la experiencia que más ha avanzado en términos de participación de la sociedad civil es el TLCAN. Ella pone de manifiesto la mayor capacidad de innovación y de condicionamiento que presentan las negociaciones asimétricas que vinculan países desarrollados con países en desarrollo. A diferencia del resto, este proceso de integración no se proponía inicialmente la creación de instituciones supranacionales o intergubernamentales, sino tan sólo la apertura comercial y financiera entre países de muy desigual desarrollo económico y social, como lo son Estados Unidos y México. Sin embargo, la presión de las organizaciones laborales y medioambientales que pugnaban por defender y proteger sus estándares nacionales –en especial las estadounidenses, a través del recurso institucional del veto parlamentario conocido comúnmente con el nombre de *fast track* o vía rápida– obligó a los gobiernos a incluir temas e instituciones que no habían sido previstos en su diseño inicial. De esta manera, el TLCAN había inaugurado una institucionalidad inédita para los tratados de libre comercio: el acuerdo de un marco que obligaba a los gobiernos miembros a hacer cumplir la letra de las propias leyes nacionales en materia de protección laboral y medioambiental, bajo apercibimiento de una sanción comercial en caso de su violación<sup>6</sup>; la creación de una Comisión para la Cooperación Laboral y otra Comisión para la Cooperación Ambiental, que incluían en este último caso, la participación y la supervisión de ONGs y académicos; la fundación de una Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y, por último, el establecimiento del Banco de Desarrollo de América del Norte para promover la inversión y la cooperación técnica en proyectos de infraestructura ambiental en el área de frontera entre Estados Unidos y México.

Si bien en la mayoría de los casos arriba señalados, la apertura fue fruto de la presión de los actores económicos y sociales que pedían voz y voto en las decisiones, la respuesta de los gobiernos regionales se limitó a la creación de espacios institucionalizados de consulta y de diálogo, a fin de dotar de legitimidad y transparencia a estas nuevas formas de gobierno supranacional. Por otra parte, la institucionalización de estos canales de participación se sustanció una vez consolidado el acuerdo y convenidas, entre

6. En caso de violación de los derechos laborales –que comprenden la salud y seguridad en el trabajo y excluyen cuestiones como el trabajo infantil o el derecho a las negociaciones colectivas– o de las normas medioambientales –vinculadas al uso de sustancias tóxicas o contaminantes, sin considerar el manejo de los recursos naturales o la conservación de la flora y la fauna–, la pena máxima es muy leve y compromete sólo el 0,7% del comercio entre las partes (M. LEE, 2001).

los gobiernos miembros, las modalidades y los alcances de la integración. Es justamente en este aspecto, donde el proceso de las Cumbres de las Américas, y en particular el ALCA, rompen definitivamente con este paradigma anterior. Como se verá en el apartado que sigue, la negociación de una nueva agenda hemisférica abrió espacios y mecanismos de consulta y participación a los actores privados y de la sociedad civil a escala regional. De esta manera, lejos de legitimar y participar en la implementación de las reglas previamente consensuadas entre los gobiernos, las organizaciones empresariales y de la sociedad civil tendrían la oportunidad de influir en la discusión intergubernamental e, incluso, instalar el debate sobre nuevas agendas no previstas por los gobiernos.

Esta Mesa Redonda con la Sociedad Civil y Sesión Especial de la CISC forma parte de una iniciativa emprendida por la Secretaría de Cumbres de las Américas y los Estados miembros de la OEA para incrementar la participación de la sociedad civil en la supervisión e implementación de los mandatos de la Cumbre, mejorar el flujo de comunicación e información entre las partes interesadas y ampliar el debate sobre la Cumbre de las Américas. En la Conferencia se registraron 131 participantes de la sociedad civil, organismos gubernamentales y organizaciones internacionales.

## VI. EL DEBATE EN LA AGENDA HEMISFÉRICA

La propuesta de abrir la participación a las organizaciones no gubernamentales en la discusión de la nueva agenda regional provino de la Administración Clinton. Con ello pretendía lograr dos objetivos: en el frente nacional, neutralizar la resistencia de los actores nacionales perjudicados por la apertura comercial, en especial la de los sindicatos y organizaciones medioambientales, que en el TLCAN habían logrado poner en jaque los logros de la negociación en su fase ulterior –aquella de la aprobación parlamentaria– presionando sobre los congresistas y amenazando al Poder Ejecutivo con el rechazo del texto que se venía negociando con Canadá y México desde hacía tres años. En el frente externo, en cambio, se proponía abrir el debate e involucrar en la discusión a actores no estatales, generando confianza y promoviendo alianzas múltiples entre ellos a fin de que persuadieran sobre la bondad del acuerdo a los sectores y gobiernos más reacios a la apertura.

De esta forma, la profundización de la apertura y participación de la sociedad civil en los regionalismos venía de la mano del proyecto de integración más ambicioso y asimétrico hasta entonces conocido, no sólo por las diferencias preexistentes en el nivel de desarrollo económico, político y social; sino por la desigual capacidad de negociación y de conocimiento técnico sobre los temas tratados en la agenda de las Cumbres. Se trataba de un proyecto ambicioso y controvertido por tres aspectos fundamentales. El primero, el número de países involucrados, con la única excepción de Cuba, participan de la negociación todos los países del hemisferio. El ALCA es un «mega acuerdo» en el que están presentes desde el comienzo, 34 países; cifra muy superior a los 6 con que se negoció el nacimiento de la UE, los 3 del TLCAN o los 4 del MERCOSUR. En segundo

lugar, estos países están separados por realidades económicas, políticas y sociales muy diferentes. Esta distancia podría profundizarse aún más por el tipo de acuerdo, que circunscrito al libre cambio, no preveía políticas comunes de compensación o ayuda financiera tendentes a equilibrar dichas asimetrías, sino que las dejaba en manos de los propios Estados nacionales y de su capacidad económica y regulatoria. En la práctica, esta responsabilidad terminaría ampliando la brecha entre los países desarrollados, con capacidad de promover políticas de conversión industrial y administrar subsidios a los sectores afectados por la apertura, y los países en desarrollo, donde las capacidades y poder infraestructural<sup>7</sup> de los Estados nacionales estaban fuertemente recortados. Por último, el número y la diversidad de las agendas negociadas pondrían de manifiesto las asimetrías entre los países en términos de la capacidad técnica y de recursos humanos. La agenda de las Cumbres no sólo abarcaba el área comercial, sino temáticas tan diversas como seguridad, democracia, desarrollo social, entre otras. Además, cada una de estas problemáticas involucraría no sólo a las distintas agencias gubernamentales e instituciones políticas, sino también a los actores no gubernamentales, cuyos intereses y consensos superaban las mismas fronteras. Sin ir más lejos, la agenda del ALCA incluyó 12 temas, algunos de ellos vinculados directamente con disciplinas tradicionalmente relacionadas al comercio de bienes –acceso a mercados, *anti-dumping*, agricultura– y otros nunca antes incluidos en estos acuerdos, como por ejemplo propiedad intelectual, y para los que se requería un conocimiento técnico y específico, al que muy pocos Estados tenían acceso.

Varios son los interrogantes que se abren en este punto. Si bien se trataba de un proceso de negociación asimétrico en el que la influencia de los países desarrollados en las decisiones regionales se hace ostensible ¿qué posibilidades concretas tendría Estados Unidos de llevar adelante su propuesta en el plano multilateral, donde el tema de la participación de la sociedad civil es particularmente sensible para los gobiernos latinoamericanos, que a pesar de su debilidad y menor poder económico y político, eran numéricamente mayoritarios?

## VII. PERSPECTIVAS

La nueva diplomacia de Cumbres ha traído consigo innovaciones importantes en las relaciones internacionales. Por un lado, ha puesto a los Jefes de Estado en el centro de la escena. Por otro, ha creado nuevos canales de participación para los actores no gubernamentales. La forma en que la sociedad civil participa en las Cumbres de las Américas es un ejemplo paradigmático de las oportunidades y limitaciones abiertas por esta nueva forma de diplomacia multilateral. Impulsada por Estados Unidos, como una manera de aumentar la legitimidad, la propuesta de incluir y dar participación a

7. Este concepto remite a la dimensión relacional del poder, en tanto entiende que el Estado interactúa con los actores sociales a fin de lograr sus objetivos y, a través de ella, la sociedad civil puede controlar al Estado (M. MANN, 1993).

las organizaciones no estatales en la negociación fue puesta en la agenda regional como un *fait accompli*. Pero, fueron los actores no estatales con base en Estados Unidos y Canadá quienes organizados de manera transnacional, presionaron para profundizar la apertura y la participación.

A lo largo de este proceso que lleva más de 10 años, se generaron efectos adicionales y no esperados. Los primeros actores que se articularon a las negociaciones gubernamentales fueron los actores empresariales, único sector convocado por el gobierno de Estados Unidos en ocasión de la I Reunión Ministerial de Denver. Los sindicatos también lo hicieron; pero a diferencia de los primeros, por fuera de la convocatoria oficial. La principal resistencia provino de los gobiernos latinoamericanos a reconocerlos como actores transnacionales y a abrirles canales institucionalizados de participación. Éste fue el comienzo de un desdoblamiento a nivel regional de la sociedad civil entre los así llamados sectores incluidos y excluidos de la convocatoria gubernamental. Entre ambos segmentos de la sociedad civil transnacional se ha generado una dinámica de polarización que atraviesa la discusión del ALCA.

Con el tiempo, y a diferencia de lo que ocurría a nivel regional, algunos gobiernos de América Latina, fueron abriendo espacios de consulta y de diálogo para las organizaciones de la sociedad civil, no sólo en temas vinculados a la agenda política de las Cumbres (el tema de democracia) sino también y fundamentalmente alrededor del ALCA.

Dos interrogantes parecen plantearse hoy con más claridad que antes. En primer lugar, en qué medida estas prácticas innovan las tradiciones y cuál es la modalidad de toma de decisión a escala nacional siendo que todos estos canales no están institucionalizados sino que son *ad referendum* de la voluntad de los gobiernos de la región, y además abren ventanas de oportunidades desiguales en términos de sectores convocados. En segundo lugar, siendo que el proceso de apertura y participación regional estuvo principalmente motorizado por el controvertido objetivo del ALCA y que dicho objetivo parece haberse perdido de vista frente al abroquelamiento del MERCOSUR, ¿qué perspectivas existen para que la sociedad civil global, regional y nacional se mantenga activa y atraída por agendas como la de la democracia, que es hoy la única que subsiste de la agenda inicial de las Cumbres de las Américas?

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ALEMANY, Cecilia. Diplomacia de cumbres y diplomacia ciudadana en la asociación birregional desde la perspectiva del MERCOSUR. *Nueva Sociedad*, 2004, n.º 190, pp. 136-150. Caracas: Nueva Sociedad.
- BIANCULLI, Andrea. *Seguridad, sociedad civil y cumbres hemisféricas*, 2003 (mimeo).
- BOTTO, Mercedes. *Los nuevos regionalismos y las redes transnacionales de la sociedad civil: ¿un nuevo rol para nuevos actores?*, ponencia presentada ante las universidades de Maryland y Miami, 2002 (mimeo).
- BOUZAS, Roberto y SVARZMAN, Gustavo. El Área de Libre Comercio de las Américas: ¿dónde está y hacia dónde va? *Boletín Informativo Techint*, 2001, n.º 306, abril-junio, pp. 49-71. Buenos Aires: Techint.

- HVEEM, Helge. *Public Policy in the Age of globalization*. New York: Palgrave Macmillan, 2002.
- GRANDI, Jorge y BIZZOZERO, Lincoln. Hacia una nueva sociedad civil del MERCOSUR: viejos y nuevos actores en el tejido subregional. En *Participación de la sociedad civil en los procesos de integración*, publicación que recoge las representaciones y conclusiones del seminario *Integración regional y participación de la sociedad civil*, Montevideo, abril de 1998. Montevideo: Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) y Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 1998.
- KECK, Margaret y SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca y Londres: Cornell University Press, 1998.
- LEE, Marc. *Inside the Fortress: What's going on the FTAA Negotiations*. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives, 2001.
- MANN, Michael. *Sources of Social Power*, vol. II: *The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Nueva York: Cambridge University Press, 1993.
- QUIJANO, José Manuel. La integración y la sociedad civil: algunas experiencias del caso uruguayo. En BID, Inter-American Dialogue y Munk Centre for International Studies. *El proceso de formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: estudios de países en el hemisferio occidental*. Serie INTAL-ITD-STA, documento de divulgación 13. Buenos Aires: BID-INTAL, 2002.
- ROJAS ARAVENA, Francisco. *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*. Caracas: Nueva Sociedad y FLACSO-Chile, 2000.
- Hacia una diplomacia de Cumbres: un proceso en marcha. En SERBÍN, Andrés. *Entre la confrontación y el diálogo. Integración regional y diplomacia ciudadana*. Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2003.
- TUSSIE, Diana y BOTTO, Mercedes. *El ALCA y las cumbres de las Américas: ¿una nueva relación público-privada?* Buenos Aires: Editorial Biblos y FLACSO-Argentina, 2003.