

# EL MOVIMIENTO DOBLE:

actores *insiders* y *outsiders*  
en la emergencia de una  
sociedad civil transnacional  
en las Américas

William C. Smith<sup>1</sup> y Roberto Patricio Korzeniewicz<sup>2</sup>

recibido 22/04/06, aprobado 17/05/06

El proceso de Cumbres de las Américas y las complejas negociaciones en torno a un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) son manifestaciones específicas, a nivel regional, de transformaciones más amplias en la política internacional y la economía mundial. Pero en un “movimiento doble”, la expansión global de los mercados ha suscitado simultáneamente presiones que buscan una la regulación social y política de esos mismos mercados. Así, redes y coaliciones regionales y, en algunos casos, movimientos sociales transnacionales, han adquirido la capacidad de utilizar estrategias, a veces simultáneas y a veces secuenciales, que van desde la colaboración y la participación como parte de arreglos institucionales nacionales y regionales existentes (estrategia que denominamos “insider”), hasta la oposición y la contestación de las fuerzas y lógicas centrales de la globalización (estrategia que denominamos “outsider”). Indicamos que el equilibrio entre estas dos estrategias se ha alterado recientemente por cambios en las estructuras de oportunidad política de la región.

Palabras clave: ALCA, Cumbre de las Américas, Integración Económica, Movimientos Sociales, Redes Transnacionales, Sociedad Civil.

The Summit process in the Americas and the complex negotiations around the FTAA are specific manifestations, at a regional level, of broader transformations in the international politics and the world-economy. But in a “double movement,” the global expansion of markets has simultaneously generated pressures that seek a social and political regulation of those markets. Thus, regional networks and coalitions and, in some cases, transnational social movements, have acquired the capacity to deploy, sometimes simultaneously and sometimes sequentially, strategies that range from collaboration and participation in existing institutional arrangements (strategy that we characterize as “insider”), to opposition and contestation of the central forces and logic of globalization (strategy that we characterize as “outsider”). We argue that the equilibrium between these two strategies has been recently altered by shifts in the structure of political opportunities in the region.

Keywords: FTAA, Summit of the Americas, Economic Integration, Social Movements, Transnational Networks, Civil Society.

1 Profesor Titular de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Miami. También es el Editor de la revista *Latin American Politics and Society* y miembro del los comités editoriales de varias otras revistas académicas, incluyendo *Contexto Internacional*, *Teoría e Sociedade*, y *la Luso-Brazilian Review*.

2 Profesor Asociado de Sociología de la Universidad de Maryland y Profesor Titular de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. También es el Director del Centro de Estudios de la Sociedad Civil y la Vida Pública (CESC) en Buenos Aires.

## Introducción<sup>3</sup>

El proceso de Cumbres de las Américas y las complejas negociaciones en torno a un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) son manifestaciones específicas, a nivel regional, de transformaciones más amplias en la política internacional y la economía mundial. La vertiginosa globalización de la producción, el comercio y las finanzas, así como la reestructuración de modelos de desarrollo estadocéntricos, han venido acompañadas por nuevos patrones de participación y representación de la sociedad civil en las Américas. Partiendo de nuestros análisis anteriores sobre estos fenómenos<sup>4</sup>, en este ensayo argumentamos que las redes y coaliciones regionales de la sociedad civil y algunos movimientos sociales transnacionales han adquirido la capacidad de utilizar estrategias, a veces simultáneas y a veces secuenciales, que van desde la colaboración y la participación como parte de arreglos institucionales nacionales y regionales existentes, hasta la oposición y la contestación de las fuerzas y lógicas centrales de la globalización.

Estos patrones de contestación y colaboración son emblemáticos de lo que Polanyi (1957) identificó como un

“movimiento doble”: la expansión global de los mercados ha suscitado simultáneamente presiones en busca de la regulación social y política de esos mismos mercados. “Desde arriba”, las élites políticas y económicas y las burocracias gubernamentales han intentado construir, mediante cumbres multilaterales y el surgimiento de nuevas formas de “autoridad privada”, una colcha de retazos de viejos y nuevos arreglos institucionales supranacionales que favorecen la expansión y la globalización de los mercados<sup>5</sup>. Concomitantemente, “desde abajo” han surgido de una serie de proyectos todavía nebulosos de un conjunto heterogéneo de actores de la sociedad civil que se oponen a la globalización neoliberal y que, en algunos casos, promueven visiones alternativas a la globalización.

Planteamos que en la década de 1990 surgió un patrón cada vez más polarizado de colaboración y contestación que diferenció a los actores *insiders* y *outsiders* de la sociedad civil transnacional en el hemisferio<sup>6</sup>. De hecho, en el nuevo entorno de la posguerra fría, unos pocos actores estatales “iluminados” – junto con algunos tecnócratas de organismos multilaterales – como la Organización de los Estados Americanos

3 Una versión ligeramente diferente de este artículo será publicada en Gordon Mace, Jean-Philippe Thérien y Paul Haslam (comp.) *Governing the Americas: Regional Institutions at the Crossroads*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers. Traducción al español por Angela García Rocha.

4 Hemos analizado aspectos centrales de estas transformaciones en Korzeniewicz y Smith (1996) y en Smith y Korzeniewicz (1997). Nuestra investigación sobre redes transnacionales ha sido posible gracias a una subvención de la Fundación Ford para desarrollar el proyecto Mapping Regional Civil Society Networks in Latin America. También participamos en otro proyecto financiado por la Fundación Ford y realizado bajo los auspicios del Programa de Investigación sobre Instituciones Económicas Internacionales de FLACSO, Argentina. Véanse en Tussie y Botto (2003) importantes análisis de las Cumbres de las Américas y el ALCA, incluidos estudios de caso de países y tratamientos de temas clave, tales como medio ambiente, educación y reforma judicial. Nuestras publicaciones relacionadas con estos proyectos incluyen Korzeniewicz y Smith (2000a; 2000b; 2003a; 2003b; 2003c; 2004 y 2005).

5 Para una profundización sobre la emergencia de nuevas formas de autoridad privada, véase Hall y Biersteker (2002).

6 Según Marisol Pagés, “Los ‘*insiders*’ son quienes procuran trabajar en estrecho contacto con el proceso oficial, a veces transigiendo en sus demandas para hacerlas más viables políticamente. Los ‘*outsiders*’ son quienes ejercen presión externa, expresando sus demandas de una manera más explícita y a menudo en contra de las posiciones gubernamentales. La apertura del proceso de negociaciones del ALCA sin duda requerirá seguir con ambos tipos –la presión y las aperturas forzadas o tendencia hacia una mayor apertura en el sistema de los ‘*outsiders*’, al tiempo que los ‘*insiders*’ aprovechan estas pequeñas oportunidades– para darles a los temas una mayor sustancia” (Pagés 2000: 172).

(OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial—se comprometieron activamente con la sociedad civil en la promoción de las cumbres y la integración de mercados. A partir de una visión neoliberal, algunos actores de la sociedad civil—conceptualizados como el “tercer sector”—desempeñaron papeles clave en la producción y el suministro de ciertos tipos de “bienes públicos globales” con beneficios que son “marcadamente universales en términos de países, pueblos y generaciones”, entre ellos protección de los derechos humanos, implementación de la reforma judicial, apoyo a formas de protección ambiental amables con el mercado, garantía de la equidad de género y reconciliación de los derechos de los pueblos indígenas con las reglas emergentes de la nueva economía globalizada (Kaul 1999). En contraste, la mayor parte de los gobiernos de la región se había embarcado en proyectos de reestructuración económica neoliberal y se mostraba supremamente renuente a correr el riesgo de que la participación de la sociedad civil pudiera perturbar la reforma del mercado.

Por consiguiente, a medida que las organizaciones de la sociedad civil optaron por uno de dos derroteros cada vez más divergentes, ocurrió una clara y creciente polarización. Adoptando una estrategia “*insider*”, algunas redes y coaliciones de la sociedad civil privilegiaron el desarrollo de una política de cooperación y colaboración con los gobiernos, la Organización de los Estados Americanos (OEA), instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo y otros organismos multilaterales, y buscaron articular repertorios de acción colectiva centra-

dos en las agendas oficiales y la reforma gradual. Otras redes y coaliciones transnacionales adoptaron una estrategia “*outsider*”, privilegiando los vínculos con movimientos sociales de base y organizaciones sindicales, desarrollando identidades opositoras y estrategias de confrontación frente a la globalización y los planes de integración económica regional, buscando así repertorios de acción colectiva centrados en la movilización y en la contestación al orden social vigente. La estrategia *insider* tuvo un éxito relativo en cuanto a influir en la retórica que rodeó el proceso de las cumbres, mientras que la estrategia *outsider* se quedó corta de las visiones utópicas que motivaban a muchos de sus defensores, pero aun así logró movilizar exitosamente un apoyo considerable por parte de comunidades de base y contribuyó a acrecentar la oposición a las negociaciones sobre el ALCA en toda la región.

Después del 11 de septiembre de 2001, la constelación de factores que configuran el activismo transnacional cambió notoriamente. La “guerra mundial contra el terrorismo” que declaró el gobierno de Bush, conjuntamente con la creciente oposición política que en muchos países de la región enfrentan las políticas de *laissez-faire* (especialmente las de apertura comercial, flexibilización laboral, liberalización de las cuentas de capital, reformas impositivas y fiscales regresivas, etc.) asociadas con el neoliberalismo y el Consenso de Washington, tuvo un profundo impacto en los patrones existentes de participación de la sociedad civil. A este respecto, la violencia de los ataques del 11 de septiembre tuvo como efecto inicial la desmovilización y deslegitimación de muchas organizaciones de la sociedad civil, en

especial aquellas que habían optado por repertorios de acción colectiva más contestatarios. Al mismo tiempo, las políticas adoptadas por el gobierno de Bush resartaron considerable importancia a la anterior prioridad que funcionarios de la administración Clinton habían asignado al fomento de una mayor participación de la sociedad civil en el gobierno multilateral a nivel hemisférico. Más bien, el actual gobierno en Washington ha propiciado un interés obstinado en la “promoción de la democracia”, ligado a una postura unilateral de enfoque cerrado tendiente a combatir lo que percibe como “nuevas amenazas no tradicionales” contra la seguridad en la región.

Sin embargo, el poderío estadounidense no ha podido ejercer su voluntad libre de toda confrontación. La elección de Ricardo Lagos en Chile, Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en Argentina y Tabaré Vázquez en Uruguay, llevó al poder gobiernos de centro izquierda —más o menos “modernos”, según el caso, que han apoyado con cautela y pragmatismo un mayor multilateralismo y una mayor autonomía frente a la política exterior y las políticas de seguridad adoptadas tan empecinadamente por el gobierno de Bush. Estos gobiernos también han sido más críticos que sus predecesores en lo relativo a los procedimientos tecnocráticos

a menudo asociados con las versiones más dogmáticas del Consenso de Washington. Se han mostrado más abiertos a la discusión pública con grupos nacionales de opinión relevantes, entre ellos sectores de la sociedad civil, que propugnan estrategias de negociación más duras sobre el ALCA y los designios de Estados Unidos de promover un nuevo régimen de gobierno económico regional. Con sus propias particularidades, la irrupción de movimientos indígenas en los Andes, simbolizada por la elección en 2005 de Evo Morales como presidente de Bolivia y el proyecto “revolucionario” que adelanta Hugo Chávez en Venezuela, también representan una impugnación al proyecto regional auspiciados por los Estados Unidos. Sostenemos que la concatenación de estos diversos cambios transformó la estructura de oportunidad política y los patrones imperantes de participación de la sociedad civil.

### Configuración del activismo transnacional en las Américas

En el Cuadro 1 se presenta una visión estilizada de las estructuras institucionales y las estrategias de acción colectiva que caracterizaron los patrones de participación *insider* y *outsider* en la Cumbres de las Américas y en las negociaciones del ALCA.

Cuadro 1. Polarización de Actores de la Sociedad Civil en las Américas

	Redes “Insider”	Redes “Outsider”
<b>Estructuras Institucionales e Incentivos Políticos</b>	Privilegian relaciones con agencias gubernamentales y agencia multilaterales (Banco Mundial, FMI, OMC, OEA, USAID, etc.) y bancos y	Privilegian relaciones con sindicatos laborales y movimientos sociales locales. Despliegue de estrategias contestatarias e identida-

empresas globales. Estructuras de oportunidades abiertas facilitan la participación de ONGs con respecto a la provisión de bienes públicos y promueven la formación de redes transnacionales.

des opositoras frente a la globalización. Cierre de estructuras de oportunidad y bloqueo de canales de dialogo y participación, junto con externalidades negativas, fomenta la formación de alianzas transnacionales y la articulación de redes y coaliciones con congéneres en otros países.

**Repertorio de Estrategia de Acción Colectiva**

Estrategias de cooperación y colaboración; trabajo con los medios electrónicos y cabildeo. Investigación normativa orientada a propuestas pragmáticas y propuesta de políticas dirigidas a élites de los sectores público y privado.

Estrategias de confrontación, contestación y movilización de masas. Investigación orientada hacia la acción, manifiestos críticos y propuestas de políticas dirigidos a activistas clave y un público masivo amplio simultáneamente en varios países

Consultas enfocadas en agendas oficiales no llevan más allá de la formación de redes y coaliciones transfronterizas débiles; no hay articulación de movimientos sociales.

Intercambios intensivos de información fomentan la formación de redes y coaliciones con congéneres y a compañías conjuntas simultaneas en varios países. En algunos casos conlleva a la emergencia de movimientos sociales transnacionales.

Priorizan las reformas graduales del sistema global/regional existente a través de mejoramiento en el gobierno corporativo y fortalecimiento las actuales instituciones publicas internacionales.

Priorizan la acumulación de fuerzas y estrategias anti-hegemónicas al nivel local y nacional con el fin de promover las la transformación sistémica y la superación de la globalización neoliberal.

**Impactos sobre La Agenda Política Regional y Global**

Éxito relativo en su capacidad de influir en la retórica de élites vía la política de *expertise*; poco interés en la opinión publica. La globalización neoliberal es vista como inevitable: así, la tarea es volverla más transparente y *accountable*.

Éxito relativo en la movilización de actores y algunos sectores sindicales y en la construcción de identidades alternativas. Solo influencia limitada y talvez a largo plazo en la formulación de la “altermundilidad” – “¡Otro Mundo es Posible!

De hecho, como indica el Cuadro 1, prácticamente desde su inicio, las cumbres y el ALCA siguieron dos derroteros separados e independientes. A partir de la Cumbre de Miami (1994), las organizaciones de *insiders* dedicaron un esfuerzo considerable a la coordinación transnacional entre los grupos moderados de la sociedad civil y a la canalización de sus recomendaciones programáticas hacia el proceso oficial de las cumbres. En general, los *outsiders* no participaron en estas consultas. De hecho, al comienzo cada grupo tendía a desconocer las actividades del otro. Con el tiempo, algunas de las redes activas en una u otra cancha empezaron a practicar ambos juegos. No obstante, muy pronto las redes *outsiders* se desilusionaron con respecto al proceso de cumbres y su participación en el ALCA fue adquiriendo un carácter cada vez más contestatario, enfocándose en movilizar apoyo para la

celebración de Cumbres de los Pueblos paralelas o alternativas como medio para protestar contra la reunión oficial de presidentes y jefes de Estado y contra las reuniones ministeriales de los ministros de comercio, finanzas y economía.

Este patrón de activismo transnacional en las Américas ha sido moldeado principalmente por la interacción entre configuraciones cambiantes de estructuras de oportunidad política nacionales e internacionales<sup>7</sup>, y características más perdurables de áreas específicas: básicamente el suministro de “bienes públicos globales” en comparación con “bienes privados” con arraigo en conflictos distributivos, con fuertes externalidades negativas entre estados, clases sociales regionales, empresas o individuos. Las manifestaciones de estas dinámicas difieren significativamente, como se esboza en el Cuadro 2.

**Cuadro 2. Activismo Cívico Transnacional en las Américas: Estructuras Políticas de Oportunidad (EPOs), Bienes Públicos Globales y Conflictos Distributivos**

	EPO Internacional	EPO Internacional
<b>EPOs Domésticas Cerradas</b>	<p><b><i>Represión, Exclusión y Estructuras Decisorias Tecnocráticas</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja movilización domestica</li> <li>• Poco activismo transnacional</li> <li>• Autoritarismo o democracias electorales de baja calidad</li> </ul>	<p><b><i>Agenda de las Cumbres</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Bienes Públicos Globales- Derechos Humanos, Equidad de Género, Derechos Indígenas, Reformas Judiciales, Medio Ambiente, etc.</li> </ul>

7 En un mundo cada vez más globalizado, estructuras políticas de oportunidad presentan simultáneamente amenazas y oportunidades y deben ser conceptualizados en términos de múltiples niveles, incluyendo un nivel supranacional. Esta expansión del concepto planteado originalmente por Tarrow y sus colegas, significa un *scale shift* o “cambio de nivel” y la emergencia de ciclos de movilización nacional y transnacional. Para mayor elaboración teórica del concepto de estructura de oportunidades, véanse Tarrow (1994; 1996); McCarthy y McAdam (2005); y Sikkink (2005).

***Ningún Cambio Normativo y Proyectos de Elite Prevalecen sobre Sociedades Civiles Débiles***

- Lógicas de Delegación, Auto-Regulación, Monitoreo y Posicionamiento Estratégico

***“Insiders”***

- Redes Transnacionales (intercambio de información) y Campañas Transnacionales (acción coordinada)

***Bumerang + Efectos Espiral = Cascadas de Normas***

- Cambios normativos en los campos domésticos e internacionales a medio y largo plazo

**EPOs Domésticas Abiertas**

***Agenda de ALCA***

- Proyectos Neoliberales de Globalización e Integración Regional
- Lógica de Exclusión + Altos Niveles de Conflicto Distributivos

***“Outsiders”***

- Transnacionalización Defensiva y Redes y Coaliciones Transfronterizas y (a veces) Movimientos Sociales Transnacionales

***Contestación, Movilización y Demandas a los Estados***

- Para ejercer soberanía, proteger intereses domésticos y promover cambios normativos frente a instituciones multilaterales

***Combinación de Activismo Doméstico y Transnacional***

- Participación domestica reemplaza gradualmente los efectos Bumerang y Espiral como modos dominantes de activismo de actores de la sociedad civil

- Institucionalización Rápida y Más Amplia de Normas de Participación Democrática y de Justicia Social y Económica

***Governance Global Multi-Nivel Progresista***

- Involucrando Estados, Instituciones Supranacionales, Comunidades Epistémicas y Actores Transnacionales de la Sociedad Civil

***“¡Otro Mundo es Posible!”***



En este cuadro intentamos señalar estas interacciones e indicar sus probables consecuencias en términos de las estrategias *insider* y *outsider* del activismo transnacional, así como las implicaciones de las estructuras multi-nivel de oportunidad en lo relativo a los cambios en las normas internacionales que comportan. Las siguientes secciones profundizan nuestro análisis sobre estos modos alternativos de activismo transnacional. Primero exploramos los *insiders* y el proceso de cumbres, y luego examinamos la contestación de los *outsiders* al proyecto del ALCA. Finalmente hacemos un análisis preliminar de la coyuntura contemporánea.

### Los *insiders* y las cumbres: de la colaboración al desencanto

Cuando las estructuras de oportunidad tanto nacionales como internacionales se cierran a la participación de la sociedad civil, como se ilustra en el cuadrante superior izquierdo del Cuadro 2, los proyectos de la élite en materia de integración hemisférica y globalización predominarán sobre sociedades civiles débiles, y el activismo cívico enfrentará obstáculos prácticamente insuperables. Por el contrario, el cuadrante superior derecho del cuadro muestra de manera estilizada las características fundamentales del período transcurrido entre la Cumbre de Miami (1994) y la Cumbre de Québec (2001). Estos años se caracterizaron por la coexistencia de estructuras de oportunidad internacionales relativamente abiertas y oportunidades nacionales más restringidas en la mayor parte de los países latinoamericanos en donde democracias frágiles pugnaban por la implementación de reformas de mer-

cado no consensuadas mediante estrategias de gobernabilidad “delegativas” dirigidas por el ejecutivo.

Al gobierno de Clinton, actuando en concierto flexible con los gobiernos de Chile, Canadá y Costa Rica y con la Organización de los Estados Americanos, le interesaba —para sus propios fines, desde luego— fomentar ciertas modalidades selectas de participación de la sociedad civil. En la medida en que los gobiernos y las organizaciones multilaterales ofrecían incentivos para promover una mayor participación de las organizaciones y redes de la sociedad civil en el proceso de cumbres, muchos *insiders* se beneficiaron de estas oportunidades ensanchadas de participación. Esta estructura de oportunidad particular instó a las ONG, los actores sociales y los grupos de presión nacionales a “volverse transnacionales” y emprender actividades de autorregulación y monitoreo con respecto a la innovación y la implementación en políticas específicas, tales como derechos humanos, equidad de género, combate a la pobreza, reformas judiciales, etc. (véase Tussie y Botto 2003).

Estas lógicas de *delegación, autorregulación y monitoreo* por parte de grupos no gubernamentales fueron especialmente relevantes en lo que respecta a la agenda de bienes públicos globales y a la acción colectiva de actores de la sociedad civil, por lo general partidarios de la versión neoliberal de la globalización y la integración económica regional. Muchos *insiders* poseen conocimientos especializados y pericias profesionales específicas que pueden facilitar la solución de problemas de coordinación en múltiples dominios que incluyen un espectro variado de actores gubernamentales y sociales en

muchos países. En vez de asumir ellos mismos los costos de información y transacción, los líderes nacionales y los funcionarios internacionales descubren a menudo que la cooperación con actores sociales transnacionales ofrece soluciones “privadas” más efectivas y eficientes para implementar y monitorear los impactos de decisiones políticamente controversiales o sensibles.

Además de estas lógicas, la promoción de redes transnacionales de la sociedad civil por parte de los funcionarios estatales y los tecnócratas de instituciones multilaterales como la OEA y el BID es motivada por una lógica de *posicionamiento estratégico*, con el fin de neutralizar o cooptar movimientos potencialmente antisistémicos, o frenar esfuerzos de cabildeo y movilización en contra de iniciativas estratégicas importantes o preferencias de política económica específicas relacionadas con objetivos de ajuste estructural. Por otra parte, al permitir la participación selectiva de actores más moderados de la sociedad civil, gobiernos poderosos como el de Estados Unidos podrían buscar ejercer mayor influencia sobre otros gobiernos<sup>8</sup>.

Como parte del proceso, los activistas favorecidos de la sociedad civil pueden lograr una participación limitada en los centros de toma de decisiones. La modalidad dominante de la acción colectiva en estas redes transnacionales es el intercambio de información, con una capacidad relativamente limitada de des-

plegar una estrategia y unas tácticas coordinadas y muy poca capacidad para movilizar una base social popular<sup>9</sup>. En el período analizado, los actores *insiders* que operan de esta manera colaboradora pueden utilizar políticas de credibilidad e información y mecanismos de conformación de coaliciones e intermediación para propiciar los muy conocidos efectos “bumerang” y “espiral” que a menudo anuncian las “cascadas de normas” (Risse 2003) que, en algunos casos, han llevado a la institucionalización de importantes cambios de política relacionados con normas internacionales defensoras de la democracia y los derechos humanos.

Muchas de las organizaciones que han participado en negociaciones hemisféricas desde la Cumbre de Miami hasta la de Mar del Plata en 2005 existen desde hace bastante tiempo, y simplemente decidieron incluir las cumbres como una parte importante de su agenda de inquietudes en expansión. Entre las principales organizaciones que han integrado las diversas redes de *insiders* se cuentan Esquel Group Foundation (EGF), Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), North-South Center (NSC) y Corporación PARTICIPA<sup>10</sup>. Los documentos finales de la primera Cumbre de Miami, por ejemplo, tenían “la impronta de una participación sin precedentes de actores no gubernamentales”, y algunas de las iniciativas oficiales utilizaron partes “textuales de algunos de los docu-

8 Lo opuesto también es posible: unos gobiernos más débiles podrían sentirse motivados a facilitar la formación y las actividades de redes transnacionales con el fin de movilizar el apoyo público en negociaciones contenciosas con los Estados Unidos o con instituciones financieras multilaterales.

9 Al establecer estas distinciones entre redes, coaliciones y movimientos, seguimos la discusión en Kagram, Riker y Sikink (2002).

10 Estas organizaciones (junto con otras que no es imposible analizar por cuestión de espacio) trabajaron en estrecha coordinación con los funcionarios a cargo del proceso de cumbres, incluida la “troika” conformada por el Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil, la Oficina de Seguimiento de Cumbres de la OEA y el Grupo de Revisión de Implementación de Cumbres (GRIC).

mentos presentados” por las cuatro organizaciones principales arriba citadas (Rosenberg y Stein 1995: vi).

De igual modo, sin embargo, incluso algunas de las organizaciones más convencionales se sintieron consternadas no sólo por su propia división interna sino también por su escasa influencia, subrayada por el hecho de que sus recomendaciones sobre todo tipo de temas, desde derechos humanos y acción colectiva en defensa de la democracia hasta el vínculo entre el comercio y el medio ambiente, fueron atenuadas o simplemente eliminadas durante las consultas oficiales. Más importante aún, la Cumbre de Miami no logró crear un marco institucional con suficientes recursos y legitimidad para monitorear y garantizar la *accountability* de los gobiernos encargados de implementar los Planes de Acción de la cumbre en áreas como los derechos humanos, o proveer canales efectivos para la participación pública en campos cruciales como la formulación de políticas macroeconómicas (EGF 1999a).

Estos modestos inicios en Miami hicieron redoblar los esfuerzos para utilizar medios indirectos con el fin de superar los problemas de recursos y acción colectiva que impedían una participación más activa de los *insiders*. Vale la pena mencionar brevemente algunos ejemplos de estos esfuerzos indirectos, comenzando por el Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil, creado por USAID y coordinado por Esquel para funcionar a manera de “centro de intercambio de información, y como un vehículo para coordinar la participación y la acción de monitoreo de la sociedad civil” en las cumbres (EGF 1999a: 386). A fines de la década de 1990, más de 400 grupos participaban

en esta red, incluidos “representantes de gobiernos, organizaciones multilaterales, ONG, fundaciones, academia, medios de comunicación y organizaciones privadas con ánimo de lucro” (EGF 1999b: 1).

De modo similar, USAID financió la Red Interamericana para la Democracia, una red que incluía, entre otros, los Compañeros de las Américas (USA), la Asociación Conciencia (Argentina), la Fundación Poder Ciudadano (Argentina) y la Corporación Participa (Chile) (Guiñazú 2003). El Consejo de Liderazgo para las Cumbres Interamericanas, creado por el Centro Norte-Sur, fue otra iniciativa dentro de una línea similar, cuyo fin era dotarle al proceso de cumbres una mayor memoria institucional. Simultáneamente con estos esfuerzos, otra red, la “Participación Ciudadana: de la Cumbre de Santiago a la Cumbre de Canadá”, vinculó a FOCAL, Esquel y la Corporación PARTICIPA con el ánimo de promover un “diálogo constructivo” entre sectores gubernamentales y no gubernamentales para apoyar los mandatos de las cumbres. Finalmente, aunque su ejecutoria en cuanto a darle mayor peso a la sociedad civil ha sido notoriamente modesta, la OEA también participó directamente con la creación de su propia red, la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública (ISP) (EGF 1999b: 386; OEA 2000).

Estas diversas redes de *insiders* elevaron su perfil en las cumbres de Santiago y Québec, celebradas en 1998 y 2001, respectivamente. Por ejemplo, como preparación para la cumbre de Santiago, FOCAL organizó varias consultas regionales a la sociedad civil en Canadá, produjo recomendaciones muy cuidadosamente

diseñadas con respecto a los temas que se discutieron en Santiago, y avanzó la discusión sobre la “cláusula democrática”, con lo cual prefiguró su adopción final en Québec, en 2001.

El éxito relativo de las organizaciones *insiders* en las cumbres de Miami y Santiago contrasta fuertemente con su fracaso—evidenciado en la oposición creciente de la sociedad civil que se manifestó en las reuniones ministeriales de comercio celebradas en 1997 y 1998 en Belo Horizonte (Brasil) y San José (Costa Rica), respectivamente— al no haber podido acceder a las negociaciones del ALCA e influir en ellas. Preocupada por la marginación creciente de muchos grupos de la sociedad civil, USAID le pidió a Esquel que organizara un proceso de consulta sobre el ALCA. El Grupo de Trabajo dirigido por Esquel logró reunir un grupo heterogéneo de cerca de dos docenas de organizaciones, incluidos algunos grupos de *outsiders* (por ejemplo la National Wildlife Federation, Women’s Edge y varios grupos de investigación y cabildeo como Development Gap), para negociar un consenso amplio en torno a varias propuestas y recomendaciones. Sin embargo, al no contar con un fuerte apoyo de los Estados Unidos, el Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil del ALCA no adoptó ninguna de sus recomendaciones (Pagés 2000)<sup>11</sup>.

Desde la perspectiva de los grupos de la sociedad civil, el fracaso de las reuniones ministeriales acentuó la percepción de que la mayor parte de los

gobiernos de la región no tomaban en serio su participación en el ALCA y no tenían intención alguna de modificar la negativa intransigente a proveer información real sobre las negociaciones a la opinión pública, y ni siquiera a sus propios congresos nacionales. Además, en opinión de los críticos, la exclusión de los aportes de la sociedad civil (con la excepción parcial de intereses comerciales y financieros) de los canales oficiales del ALCA confirmó que los *insiders* carecían de poder, tenían poca autonomía y eran poco más que agentes de los gobiernos de sus países. La reunión ministerial de Toronto, celebrada a fines de 1999, y la reunión de la OEA, que tuvo lugar en Windsor a comienzos del año 2000, sólo sirvieron para reafirmar estas percepciones.

Como respuesta a estas críticas, el gobierno de Canadá realizó un esfuerzo concertado para cerrar la brecha que se había abierto con los activistas de la sociedad civil. Miami había sido la “Cumbre del Comercio” y Chile había sido sede de la “Cumbre de Educación”. ¿Cuál iba a ser el tema de la cumbre canadiense que se celebraría en Québec a comienzos de 2001? Los canadienses estaban decididos a celebrar una cumbre que dejara un legado sustancial, y que no fuera tan sólo una oportunidad para tomar fotos. Había motivos de inquietud, sobre todo debido a que el impulso para completar el proyecto del ALCA en el 2005 se había frenado seriamente. Como respuesta, los canadienses quisieron que la de Québec fuera la “Cumbre de la Democracia”, en un intento por cambiar el enfoque

<sup>11</sup> Como observaron algunos miembros de la sociedad civil, “los representantes de los gobiernos en el ALCA querían tomarnos el pelo”, y la invitación a participar fue “en el mejor de los casos un buzón y en el peor una lata de basura”. (Pagés 2001, comunicación personal).

de una agenda dirigida por el comercio, y atenuar la oposición de los activistas ambientales y anti-comercio (Cooper 2001; Dymond 2001).

Los canadienses realizaron un esfuerzo deliberado para ampliar las discusiones de manera que incluyeran tres series de temas interrelacionados: 1) fortalecimiento de la democracia; 2) creación de prosperidad; y 3) realización del potencial humano. Además, se incluyeron en la agenda temas de seguridad humana y conectividad. Se esperaba que la “promoción de la democracia” (siempre en la agenda de la cumbre) se pudiera incluir directamente dentro del mismo derrotero de negociación con el objetivo de “creación de prosperidad” (el enfoque de la agenda del ALCA). Si se tenía éxito, el objetivo canadiense era alinear un poco más a los ministros de comercio y economía con las metas buscadas por los ministerios de relaciones exteriores. Por otra parte, la inclusión de normas laborales y ambientales en el cuerpo principal del texto preliminar, en vez de en “acuerdos al margen” separados, elevó las expectativas de recuperar la participación de la sociedad civil en el proceso de cumbres y en las negociaciones sobre el ALCA (Cooper 2001).

En estas circunstancias relativamente prometedoras, los *insiders* se prepararon concienzudamente para la Cumbre de Québec. La Corporación PARTICIPA coordinó, junto con FOCAL y Esquel, una extensiva serie de consultas nacionales y regionales a la sociedad civil, que culminaron con una reunión hemisférica final en Miami, a comienzos de 2001. El producto de estas consultas fue un informe final que contenía una amplia gama de recomendaciones específicas sobre derechos humanos, corrupción, educación, temas

de género, derechos de grupos indígenas, desarrollo sostenible y comercio y microempresas (Corporación PARTICIPA 2001).

La reunión, en abril de 2001, de los 34 presidentes y jefes de Estado fue bastante decepcionante. Ciñéndose a los precedentes establecidos en Miami y Santiago, los participantes en la cumbre canadiense emitieron una larga Declaración Final, con documentos acompañantes y docenas de ítems de acción. La Cumbre de Québec sólo progresó modestamente, creando un momentum limitado hacia el encarrilamiento del ALCA. Más allá de la retórica, la Declaración Final era previsible: la “Cumbre de la Democracia” terminó siendo principalmente una cumbre sobre el libre comercio.

Los análisis *post-mortem* sobre el progreso alcanzado en Québec se basaron esencialmente en ideas preestablecidas sobre el ALCA. Para los defensores e ideólogos del ALCA, la Cumbre de Québec fue decepcionante, y se le criticó por avanzar con excesiva lentitud hacia una especie de “NAFTA *lite*.” Con todo, para muchos de sus partidarios, el sólo hecho de mantener las conversaciones sobre comercio ya era un logro importante; al tiempo que se elogió especialmente la inclusión de la “Cláusula Democrática” que circunscribía la participación en el proceso del ALCA a países con gobiernos democráticos. Para la sociedad civil, empero, Québec significó una profunda decepción; incluso muchos *insiders* criticaron el débil apoyo a los derechos laborales y la protección ambiental, así como el respaldo de dientes para fuera que se acordó al resto de la agenda social defendida por la mayor parte de los activistas de la sociedad civil.

Los logros de la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata fueron en el mejor de los casos “modestos e inocuos” (Tokatlián 2006)<sup>12</sup>. En términos más realistas, de hecho, Mar del Plata significó una seria derrota para el proyecto de integración hemisférica auspiciado por los Estados Unidos. Por su parte, el gobierno de Bush demostró poca flexibilidad frente a las inquietudes latinoamericanas con respecto a los subsidios agrícolas, las barreras comerciales no arancelarias y otras asimetrías relacionadas. En este contexto, el hecho de instar a Canadá y México, sus socios del NAFTA, a darle prelación al ALCA en la agenda reflejó un error de cálculo político estratégico del gobierno de Bush. Además de las previsible diatribas antiimperialistas del presidente Hugo Chávez de Venezuela, varios de los gobiernos más progresistas, aunque fiscalmente conservadores —como el Brasil de Lula, el Uruguay de Tabaré Vázquez y la Argentina de Kirchner— criticaron abiertamente el unilateralismo estadounidense en temas de seguridad, y se mostraron menos dispuestos que antes a aceptar pasivamente las “panaceas usuales” (Bumiller y Rohter 2005) sobre el libre comercio, los mercados abiertos, la privatización y el resto de la agenda neoliberal.

El *impasse* resultante, con 29 gobiernos a favor de avanzar el ALCA y cinco gobiernos en contra, dejó en claro que no era cierto que NAFTA, CARICOM, CAFTA y los países andinos representarían un verdadero

consenso, pues los disidentes, incluidos el anfitrión Argentina, sus socios de MERCOSUR, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela (incorporado al MERCOSUR en julio de 2006), representan conjuntamente el 75 por ciento del PIB total de Suramérica. La esquizofrénica afirmación sobre el comercio en la Declaración Final, que reconoce las dos posturas contradictorias, subrayó la realidad de que las cumbres y el ALCA ya no eran el escenario principal para las negociaciones de libre comercio, y que más bien le correspondería a la Ronda Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) decidir acerca del alcance y el momento oportuno de la liberalización comercial<sup>13</sup>.

En este contexto negativo para los defensores y partidarios del proyecto de los Estados Unidos de integración regional bajo recetas neoliberales, la tendencia hacia el desencanto con respecto a la participación de la sociedad civil que fue evidente en Québec, prosiguió en Mar del Plata. De hecho, en comparación con cumbres anteriores, los *insiders* estuvieron virtualmente ausentes como participantes activos en la configuración de la agenda hemisférica.

### **Los *outsiders* y el ALCA: movilización y contestación crecientes**

Para entender la dinámica de los *outsiders* y sus estrategias en lo concerniente a los temas de integración y gobierno regionales, nos referimos

12 Quizás el análisis más imparcial fue el de Dean Foster (2005: 6), quien observó que “más allá de un título llamativo y comparaciones irrelevantes con la Unión Europea”, el *impasse* de Mar del Plata ofreció “muy poco comercio y liberalización reales que emocionaran en ese momento, ya sea a los partidarios del libre comercio o a sus opositores”.

13 Como se confirmaría algunos meses después, en julio del 2006, parece poco probable que la OMC consiga resolver los muchos conflictos que han dejado la Ronda Doha casi moribunda.

nuevamente al Cuadro 2. Allí podemos ver que las negociaciones sobre comercio son muy diferentes de las cumbres y que los activistas transnacionales operan en un contexto de desplazamiento desde el cuadrante superior izquierdo hacia el cuadrante inferior izquierdo: estructuras de oportunidad cerradas a nivel internacional y arreglos institucionales nacionales un poco más abiertos en las democracias electorales de la región. Aunque por lo general no apoyan con mucho entusiasmo la movilización autónoma de la sociedad civil, la mayoría de los gobiernos democráticos han evitado recurrir a la represión abierta, lo cual ha hecho más factibles la organización y movilización que bajo los anteriores regímenes autoritarios. No obstante, las lógicas de delegación, autorregulación, monitoreo y posicionamiento estratégico obviamente desempeñan un rol muy débil en estas circunstancias. Más bien, las negociaciones del ALCA vienen operando por una vía altamente centralizada, en gran parte monopolizada por gobiernos regionales que actúan a través de organismos de la rama ejecutiva.

Los funcionarios de los ministerios de economía, finanzas y comercio encargados de supervisar las negociaciones del ALCA están bastante seguros de que poseen los conocimientos profesionales requeridos y por lo tanto rechazan la necesidad de pericia externa. Además, y de nuevo a diferencia de las áreas de educación y democracia, que fueron los puntos focales de las cumbres de Santiago y Québec, los

temas más contenciosos del ALCA tienen consecuencias distributivas importantes y grandes externalidades fuertemente negativas para terceros, incluidos otros gobiernos, empresas, trabajadores, campesinos, mujeres, grupos indígenas y otros. Por consiguiente, el derrotero del ALCA está moldeado por una lógica dominante de *exclusión*.

Frente a las cerradas negociaciones internacionales del ALCA de las que fueron explícitamente excluidos, los activistas *outsiders* adoptaron estrategias de “transnacionalización defensiva”<sup>14</sup>. Así pues, buscaron superar sus problemas de acción colectiva fortaleciendo sus vínculos con las organizaciones sindicales y las comunidades de base en sus propios países, y forjando coaliciones con grupos de pensamiento e ideologías similares en otros países del hemisferio. Dependiendo del contexto específico, estos repertorios de acción colectiva abarcan ampliamente desde protesta y movilización hasta cabildeo convencional ante sus gobiernos para que ejerzan la soberanía nacional a fin de proteger los intereses nacionales de los impactos negativos de la liberalización del comercio y las finanzas. Estas distintas acciones coinciden en que todas implican demandas de cambios de políticas y normas, y con frecuencia incluyen propuestas tendientes a una mayor transparencia, participación y consulta popular, junto con esquemas regulatorios más amplios, basados en un *governance* multilateral fortalecido.

Asimismo, a diferencia de los grupos *insiders* cuyas actividades se concentran en el intercambio de infor-

<sup>14</sup> Sikkink observó sagazmente que “estos activistas no han buscado organizaciones internacionales sino que más bien se han visto forzados a trabajar internacionalmente, porque sus gobiernos han suscrito acuerdos internacionales que trasladan el poder de toma de decisiones importantes a instituciones internacionales. Como estos activistas operan en estructuras de oportunidad nacionales que perciben como abiertas en comparación con las instituciones internacionales, se organizan transnacionalmente para minimizar las pérdidas en vez de para buscar ganancias” (Sikkink 2005: 163-164).

mación, los actores *outsiders* tienen mayores posibilidades de fomentar movimientos sociales transnacionales más amplios, cuya forma de acción colectiva dominante trascienda el intercambio de información y propicie una movilización conjunta transfronteriza que atraiga a activistas comprometidos con metas más integrales en la contestación al orden social vigente. Su recurso a estrategias de movilización sostenida exige altos niveles de solidaridad social e identidad política colectiva, en comparación con las redes y las coaliciones de los *insiders*, así como formas más sofisticadas de gestión y organización. Estas proposiciones han sido ampliamente confirmadas por los sucesos ocurridos desde la primera Cumbre de Miami.

Varios grupos apoyaron una declaración crítica que registrara el fuerte disenso con respecto al Plan de Acción de la Cumbre de Miami, y que manifestara claramente una posición más contestataria en el futuro (véase CCSOO 1995). La posición de las organizaciones sindicales en los primeros años de las cumbres fue igualmente complicada. Algunos líderes de la AFL-CIO y la ORIT quisieron evitar una ruptura abierta con el gobierno de Clinton y los *insiders* más moderados, mientras que otros presionaron para que se adoptara una posición más crítica. Esto fue especialmente evidente en las exigencias de las organizaciones sindicales de

una inclusión más explícita de temas laborales, incluidos estándares más altos que los del NAFTA en lo concerniente a temas ambientales (AFL-CIO/ORIT 1995: 363)<sup>15</sup>.

Las reuniones ministeriales de comercio celebradas en Belo Horizonte, Brasil, y a comienzos de 1998 en San José, Costa Rica, sirvieron de catalizadores para propiciar un avance notable en la conformación de una red *outsider* abiertamente crítica del proceso de cumbres. Con el respaldo de la más grande confederación sindical de América Latina, la brasileña Central Única dos Trabalhadores (CUT), y varias grandes ONG sectoriales de Brasil, los grupos progresistas del hemisferio tuvieron una participación mucho mayor en Belo Horizonte que en Miami tres años antes. Estos grupos, muy críticos del neoliberalismo, la exclusión social y una globalización dirigida por los grandes conglomerados transnacionales, propugnaban un modelo alternativo de integración económica que fuera más democrático, participativo, igualitario y ambientalmente sostenible<sup>16</sup>.

Como se mencionó anteriormente, la reunión ministerial de comercio en San José representó un revés significativo para los *insiders* y para los intentos gubernamentales oficiales de conquistar el apoyo de la sociedad civil para el ALCA. Su exclusión de las reuniones y la ausencia de oportunidades de debate

15 La postura crítica del sector sindical luego resultaría crucial: la influencia de la AFL-CIO en la política interna de Estados Unidos y la aseveración de la ORIT de que representa a más de 40 millones de miembros permitieron que estas organizaciones reivindicaran una oposición amplia de grupos de base a los acuerdos de libre comercio. También reforzaron las críticas del movimiento sindical en cuanto a la legitimidad de muchos de los grupos *insiders*.

16 El carácter pro empresarial de las negociaciones ministeriales oficiales contribuyó a profundizar las divisiones que separan a las organizaciones *insiders* más tradicionales de los grupos sindicales y de base cuando los primeros decidieron participar directamente en los talleres y otros eventos organizados por los grupos empresariales (véase ASC 1999a).



(Rosenberg 2000) fueron precedentes cruciales para la constitución formal de una nueva red, la Alianza Social Continental, que pronto se convertiría en el movimiento *outsider* más influyente en el hemisferio<sup>17</sup>.

La Alianza surgió como una mega red, amplia y heterogénea, un “movimiento de movimientos”. En la actualidad, la Alianza se compone de un núcleo estable de 16 afiliados multisectoriales nacionales (conformado por redes de ONG locales y nacionales y grupos de base) y 10 redes sectoriales regionales. Desde mediados de los noventa en adelante, las tres redes nacionales más activas y bien organizadas han sido: la Alliance for Responsible Trade (ART), con sede en los Estados Unidos, que opera con bastante apoyo financiero del sector sindical norteamericano con el fin de avanzar una posición “internacionalista progresiva” en materia de comercio, derechos laborales y globalización; la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), que coordina los esfuerzos de los grupos y activistas sindicales mexicanos con los de sus homólogos estadounidenses y canadienses. El tercer miembro del núcleo central es Common Frontiers, una red multisectorial canadiense que se conformó a partir del movimiento de oposición popular al Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos y al Tratado

de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN). Aunque de conformación más reciente y al comienzo institucionalmente débil, la fuerza de las organizaciones sindicales en Brasil —y la elección en el 2002 del gobierno de Lula, del PT— resultó en el rápido surgimiento de la Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP) como un nuevo actor clave en la Alianza. Este papel central fue reconocido recientemente cuando la REBRIP sucedió a la RMALC como secretariado coordinador de la Alianza<sup>18</sup>.

Reforzando el momentum generado por la fusión de grupos progresivos en la Alianza, la Cumbre de Santiago de 1998 significó otra transformación crítica de los *outsiders*. Celebrada simultáneamente con las reuniones oficiales, la denominada “Cumbre de los Pueblos” movilizó la participación activa de cerca de 1.000 delegados, entre los cuales se contaban representantes sindicales, ambientalistas, grupos de mujeres, organizaciones de derechos humanos, pueblos indígenas, académicos y otros. Sus debates consolidaron la formación de una identidad de oposición y una estrategia correspondiente por parte de grupos que gradualmente se estaban alineando con la incipiente red de la Alianza. La Declaración Final proclamó que las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales en las Américas

17 Los objetivos declarados de la Alianza incluían los siguientes: 1) fortalecer a la sociedad civil en y entre los países de las Américas; 2) ser reconocida como interlocutor legítimo en representación de un movimiento dinámico que puede ser móvil; 3) implementar estrategias comunes acordadas, respetando al mismo tiempo la diversidad; 4) respaldar y fortalecer los esfuerzos de los diferentes sectores en los niveles local, nacional y regional; 5) promover el cumplimiento de las normas básicas aprobadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT); y 6) hacer campaña a favor del cumplimiento de todos los derechos ya reconocidos en los numerosos instrumentos, convenios y declaraciones internacionales que se han suscrito (ASC 1999a).

18 La Alianza también cubre una amplia —y muy heterogénea— variedad de otros afiliados nacionales y regionales demasiado numerosos para mencionarlos aquí. Para una lista completa de estos grupos afiliados (muchos compuestos a su vez de redes nacionales y pertenecientes a diversas redes regionales y globales), véase <<http://www.asc-hsa.org>>.

(...) no tenemos ningún motivo para creer en el cumplimiento de los compromisos sociales firmados por los gobiernos. (...) Creemos que las proclamadas preocupaciones sociales de los gobiernos continuarán siendo tratadas como monedas de cambio en las negociaciones comerciales. (...) Rechazamos el carácter antidemocrático que caracteriza a acuerdos como el ALCA. Organizaciones representativas de distintos segmentos de la sociedad civil del continente son excluidas de este proceso. (...) No aceptamos que acuerdos de esta naturaleza, que repercuten negativamente sobre el conjunto de la población, continúen siendo firmados a costa de nuestros pueblos (ASC 1999e: 589-590).

Después de la Cumbre de los Pueblos de Santiago, la Alianza divulgó la primera versión de su “documento vivo”, *Alternativas para las Américas: Hacia la construcción de un acuerdo hemisférico para los pueblos* (ASC 1999b). Este documento estableció la plataforma programática básica de la red outsider todavía relativamente nueva pero cada vez mejor organizada:

Los representantes de la sociedad civil quieren ser escuchados en este debate [sobre el ALCA] porque está en juego la esencia misma de la autodeterminación democrática. Los gobiernos deben conservar el derecho de establecer reglas para los inversionistas extranjeros, dirimir las disputas sobre inversiones de conformidad con la legislación nacional y controlar el capital golondrina especulativo, para que la integración económica sea ambien-

talmente sana y benéfica para todos los ciudadanos de las Américas, en especial los grupos históricamente marginados como las mujeres, los pueblos indígenas y la gente de color (ASC 1999b: 15).

La Alianza y los otros activistas latinoamericanos a veces han formulado memoriales de agravios no siempre compartidos por sus colegas estadounidenses y canadienses, quienes han podido aprovechar un mayor acceso a los gobiernos y los medios de comunicación para avanzar sus propios intereses sectoriales o nacionales dentro de la Alianza; pero estas diferencias han sido secundarias en comparación con un sólido acuerdo respecto a los temas principales. Por consiguiente, el cierre de canales de acceso en las negociaciones del ALCA impulsó las actividades de red y fortaleció una identidad de movimiento social común entre los grupos *outsiders*. La constante actualización de las *Alternativas para las Américas* de la Alianza subraya la consolidación de esta identidad y la convergencia cada vez más profunda entre las perspectivas “del norte” y “del sur”, en especial en lo referente al déficit democrático que caracterizó las cumbres y las negociaciones sobre integración económica regional.

La reunión ministerial sobre comercio, celebrada a fines de 1999 en Toronto, Canadá, marcó otro hito. Inicialmente, se tuvo la impresión de que el aparente interés del gobierno de Canadá de desarrollar una política exterior “alternativa”, diferente de las preferencias de Washington, junto con su apoyo financiero y logístico para la celebración de un Foro de la Sociedad Civil en las Américas paralelo (y el

papel acordado a Common Frontiers, uno de los miembros centrales más influyentes de la Alianza) instaría a los *outsiders* a moderar sus estrategias radicales de contestación a favor de un mayor énfasis en el diálogo con sus colegas *insiders* y con algunos funcionarios gubernamentales de actitud más “progresista”<sup>19</sup>. Sin embargo, la indiferencia absoluta con que los ministros de comercio acogieron las recomendaciones del Foro de la Sociedad Civil fue la gota que rebasó la copa. La coalición de la Alianza respondió intensificando su oposición a la agenda del ALCA y provocando una fuerte ruptura de relaciones con los grupos *insiders* de la sociedad civil, que fueron denunciados como representantes de los gobiernos.

Esta creciente polarización fue palpable en una reunión de la OEA celebrada a mediados del 2000 en Windsor, Canadá. Las protestas y el trasfondo de violencia en Windsor, poco después de la “Batalla de Seattle” contra la Organización Mundial del Comercio y de las protestas contra el FMI y el Banco Mundial en Washington, D.C., hicieron que incluso los diplomáticos e integrantes de la cumbre que, como los canadienses, antes habían propugnado una mayor participación (por lo menos de los *insiders*) se exasperaran frente a lo que consideraron la “intolerancia” de la “sociedad incivilizada” (Rosenberg 2000).

Pese a este giro negativo de los acontecimientos, el gobierno canadiense buscó un acercamiento con los representantes de la sociedad civil en la

denominada “Cumbre de la Democracia”, como vimos anteriormente al examinar los *insiders*. Sin embargo, la atmósfera se enturbió debido al despliegue de una operación masiva de seguridad por parte de las autoridades canadienses (con la ayuda de organismos estadounidenses) para proteger a los participantes de la cumbre. La Alianza, encabezada por sus afiliados canadienses, Common Frontiers y la Réseau Québécois sur l’Intégration Continentale, se preparó concienzudamente (ASC 2001) como señal de oposición decidida a los planes del gobierno de Canadá. La Alianza organizó protestas callejeras, marchas y seminarios, y advirtió a los activistas que “no se dejaran engañar por el juego de la simulación”, representado, en su opinión, por planes para atraer a grupos de la sociedad civil a la Cumbre de los Pueblos oficialmente auspiciada (Cueva 2001).

El énfasis en la movilización no implicaba que hubiera que dejar los debates sobre políticas exclusivamente a cargo de los gobiernos y los *insiders*. Por ejemplo, la Alianza por un Comercio Responsable (Alliance for Responsible Trade, ART) preparó un documento comprehensivo titulado “El plan de Estados Unidos para las Américas: Un análisis crítico de las posiciones negociadoras estadounidenses en el ALCA” (Anderson y Hansen-Kuhn 2001). La Alianza también insistió en una de sus demandas centrales, la “liberación” de los documentos de negociación del ALCA. Como dijo Héctor de la Cueva, de la RMACL, que en ese momento

<sup>19</sup>La habilidad de la Alianza de jugar algunos aspectos del juego insider fue evidente en Toronto con la presentación de dos documentos programáticos para consideración de la opinión pública y de los gobiernos hemisféricos: *Social Exclusion, Labor, and Poverty in the Americas* (ASC 1999c) y *Social Investment, Finances, and Debt in the Americas* (ASC 1999d).

era secretario general de la Alianza: “Año tras año, uno tras otro, les damos nuestros documentos, nuestras resoluciones, nuestras propuestas (...) y hasta el momento no hemos tenido ninguna respuesta a ninguno de estos documentos”. Numerosos legisladores canadienses y parlamentarios latinoamericanos también criticaron la falta de transparencia y participación, y se hicieron eco de esta demanda de acceso a los documentos de negociación del ALCA (*Globe and Mail* 2001).

Los sucesos durante la cumbre fueron en verdad surrealistas. Los dignatarios pronunciaron discursos que fueron transmitidos por televisión al tiempo que en la parte baja del casco histórico de la ciudad, en donde se desarrolló paralelamente la Cumbre de los Pueblos, hubo seminarios y conciertos, y multitudes de cerca de 30.000 personas marcharon pacíficamente en señal de protesta. Además, grupos anarquistas y revolucionarios más radicales, a los que algunos se referían como la “izquierda jurásica”, realizaron actos de violencia provocadora y amenazaron con violar el perímetro de seguridad de 3 metros de altura y 4.5 kilómetros de largo conocido como el “Muro de la Infamia”<sup>20</sup>.

Los temas relacionados con el ALCA dominaron la agenda oficial en Québec, como se explicó en la sección anterior. Aunque algunos *insiders* fueron parcialmente apaciguados por el respaldo a la “Cláusula Democrática” de la OEA, otros se sintieron profundamente desilusionados de que su agenda social hubiera merecido tan escasa atención oficial. Pero si los *insiders* fue-

ron ambiguos, no hubo duda alguna acerca de la reacción de los *outsiders* y el sector sindical, que fueron bastante cáusticos en su condena a la Declaración Final, denunciada como un proyecto para crear un “clon de NAFTA” o un “NAFTA con esteroides” para el hemisferio en su totalidad.

El movimiento sindical internacional compartió la opinión fuertemente negativas de los *outsiders* y asumió de inmediato la ofensiva política. Consistentemente con la noción de “transnacionalización defensiva” (véase el Cuadro 2), la AFL-CIO de Estados Unidos criticó duramente las equivocaciones del presidente Bush en lo referente a normas laborales y medio ambiente. De modo similar, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), con sede en Bruselas, y la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) criticaron con dureza la Declaración Final de la Cumbre de Québec:

Los líderes deben reconocer que sin la intervención de la sociedad civil, sin una decidida participación de las organizaciones sindicales, el acuerdo no funcionará. En todos los países de las Américas, es claro que los jefes de Estado y de gobierno no cuentan con el apoyo de sus propios pueblos cuando hacen promesas vacías para lograr la liberalización del comercio. Los gobiernos deben remediar esta situación, anteponer el desarrollo social al libre comercio y escuchar la voz del pueblo y de sus sindicatos (ICFTU-ORIT 2001).

<sup>20</sup> Los radicales incluían el grupo afín Black Bloc, la CLAC (cuya sigla en francés significa Convergencia Anti-Capitalista) y otros grupos de acción directa que agitaban banderas rojas, negras y cubanas mientras enfrentaban a la policía, que se protegía entre vehículos blindados y arrojaba agua con mangueras y gases lacrimógenos.

La red de la Alianza apoyó las críticas del sector sindical. Sin embargo, pese a su radicalismo retórico, sus líderes se esforzaron por dejar en claro que no eran proteccionistas, anarquistas o “globofóbicos” idealistas. De hecho, pusieron de relieve su propia visión positiva de integración regional, enfatizando que la oposición a la visión neoliberal es ampliamente compartida en el hemisferio por diversas creencias ideológicas. Con base en esta premisa, estos grupos redoblaron sus esfuerzos para organizar a comunidades de base en movilizaciones masivas contra el ALCA en las Américas. Su consigna, desde luego, era “¡NO AL ALCA! ¡OTRAS AMÉRICAS SON POSIBLES!”

Una de las más importantes movilizaciones de *outsiders* contra el ALCA en el período posterior a Québec ocurrió en Miami, en noviembre de 2003. El objetivo de la reunión ministerial de Miami, que tuvo lugar muy poco después de la fracasada reunión de la Organización Mundial del Comercio en Cancún, México, era atar cabos sueltos y prepararse para la implementación formal del ALCA en enero de 2005. En vez de eso, las negociaciones no lograron comprometer a los participantes a aceptar las propuestas como un “paquete cerrado”: el *single undertaking* fue rechazado a favor de un “ALCA *lite*”, un compromiso atenuado o “a la carta” que incluía una disposición que permitía que las naciones aceptaran algunas reglas al mismo tiempo que se marginaran de otras reglas cruciales propugnadas por los Estados Unidos. Podría decirse que los *outsiders* desempeñaron un papel importante en este resultado. La Alianza y los actores *movimentistas*, alentados por la fuerte presencia de organizacio-

nes sindicales como la AFL-CIO, lograron ejercer una mayor presión para que hubiera rendición de cuentas que en reuniones ministeriales anteriores.

En gran medida, esta mayor influencia fue posible debido al cambio notorio en las estructuras de oportunidad política iniciada con el llamado “viraje a la izquierda” en varios países latinoamericanos, especialmente en el Cono Sur. Más allá de la gran diversidad política entre los países de la región, fue sin duda el cambio en la política brasileña después del inicio, en enero de 2003, del gobierno de Lula, del PT, que más influyó en la apertura de nuevas oportunidades. Como es bien sabido, el PT brasileño había desempeñado un papel destacado en la organización de las primeras reuniones del Foro Social Mundial que tuvieron lugar en Porto Alegre, en el sur del país. De hecho, los vínculos de larga data entre el PT, el movimiento sindical brasileño y las redes y movimientos transnacionales comprometidos con la promoción de la justicia social global fortalecieron significativamente la capacidad política de los *outsiders* de dos maneras. En primer lugar, estos vínculos facilitaron el que “la capacidad ascendente de las redes de protesta introdujeran valores y posiciones del movimiento social en el pensamiento estratégico y las opciones de los formuladores de políticas”, como el equipo de negociación brasileño del ALCA. En segundo lugar, de manera recíproca, estos mismos vínculos contribuyeron a la “capacidad descendente de estos formuladores de políticas para inducir a más redes de protesta radicales a aceptar compromisos políticos pragmáticos como debilitar y demorar el ALCA, en vez de matarlo” (Bennett 2005: 211). Potenciada por la mayor

apertura de la dimensión doméstica de las estructuras políticas de oportunidad en la región, la mayor capacidad de los *outsiders* para influir en la agenda regional contribuyó así fuertemente a la parálisis cada vez más profunda de las negociaciones del ALCA y dificultó dirimir las diferencias fundamentales que separan a los gobiernos de Estados Unidos y Brasil, los dos países líderes en el tramo final de las negociaciones que debieron llevar a la iniciación del ALCA a partir de enero de 2005.

Como se mencionó anteriormente, el *impasse* regional fue especialmente evidente en la Cumbre de las Américas en noviembre de 2005 en Mar del Plata, Argentina. Volviendo al cuadrante inferior izquierdo del Cuadro 2, es claro que este resultado era bastante previsible. A diferencia de las agendas de “bienes públicos globales”, el tema oficial de la Cumbre de Mar del Plata, “Creación de empleos para combatir la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”, sin duda alguna iba a generar controversias. Las propuestas que vinculaban el “empleo decente” y la democracia catalizaron y trajeron a la palestra el disenso creciente entre muchos gobiernos —y ampliamente reflejado en la opinión pública de toda la región— y algunos de los supuestos fundamentales del Consenso de Washington.

Las tendencias en la participación de la sociedad civil examinadas anteriormente en relación con los *outsiders* fue-

ron ampliamente confirmadas en Mar del Plata. La postura anti ALCA de los *outsiders*, representada por la Alianza Social Continental y grupos congéneres, encajó bien con las críticas contra la hegemonía de Washington y la influencia de los organismos financieros multilaterales (léase Fondo Monetario Internacional) expresadas por algunos dirigentes gubernamentales como Néstor Kirchner, de Argentina, pero sobre todo por el polémico Hugo Chávez. En comparación con las cumbres anteriores, esta convergencia parcial significó que el discurso de oposición típica de los *outsiders* y su la estrategia de movilización masiva encontraron ahora una mayor resonancia entre fuerzas políticas más convencionales, como sectores sindicales, organizaciones de derechos humanos, partidos políticos de izquierda y otros. Esto, a su vez, dio mayor legitimidad social a los líderes gubernamentales que impugnaron el ALCA y el Consenso de Washington. Aunque este cambio político y de discurso se podría presentar como un éxito de los *outsiders*<sup>21</sup>. Sin embargo, falta ver si se trata de una victoria pírrica. Al distanciarse de líderes de centro izquierda más moderados, como Lula y el PT brasileño o Ricardo Lagos y Michelle Bachelet (electa en enero de 2006) del Partido Socialista chileno, es posible que en el futuro los *outsiders* corran el riesgo de perder su autonomía frente a líderes políticos populistas como el venezolano Hugo Chávez<sup>22</sup>.

21 Ciertamente los intelectuales y activistas vinculados a la Alianza y grupos afines interpretan Mar del Plata como una gran victoria para los *outsiders*. Véanse, por ejemplo, Cueva (2006) y Seoane y Taddei (2006).

22 Los líderes e intelectuales vinculados a la Alianza parecen no preocuparse por esta posible pérdida de autonomía. Véanse Lander (2006) y los análisis colocados en el sitio web de la ASC (<http://www.asc-hsa.org/>) durante 2006. Asimismo, la reciente Cumbre de los Pueblos por la Soberanía y la Integración Sudamericana, celebrada en julio de 2006 en Córdoba, Argentina (realizada paralelamente a la Cumbre del MERCOSUR) apoyó las propuestas a favor de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) y los llamados Tratados Comerciales de los Pueblos (TCP).

### La coyuntura actual: ¿una convergencia sorprendente?

Los sucesos del 11 de septiembre de 2001 y el lanzamiento, por parte de Washington, de la “lucha mundial contra el extremismo violento” ejercieron un impacto profundo en los patrones de movilización de la sociedad civil que hemos estado analizando. De hecho, por lo menos en el corto plazo, los cambios en los arreglos institucionales imperantes aumentaron considerablemente los costos relativos de la contestación sociopolítica de orientación progresista, y esto tuvo un efecto temporalmente debilitante en algunos de los retos más radicales planteados por los *outsiders* al proceso de cumbres y las negociaciones del ALCA. Por otra parte, el período posterior a 2001 presentó un cambio de postura por parte del gobierno de Estados Unidos en lo concerniente a la participación de la sociedad civil. Con la transición de Clinton a Bush, el gobierno de Estados Unidos retrocedió significativamente con respecto a los anteriores intentos de apoyo a la participación activa de las organizaciones y redes de *insiders*. Por el contrario, el gobierno de Bush, a través de la financiación de USAID y del National Endowment for Democracy, que hace las veces de secretariado de lo que sus propios líderes han llamado una “red de redes”, ha promovido los grupos de la sociedad civil que se identifican con un “globalismo democrático” pro Estados Unidos<sup>23</sup>.

Volviendo a los patrones de movilización de la sociedad civil que se exploran en el Cuadro 2, numerosos sectores expresaron inicialmente su temor de que los ciudadanos de los Estados Unidos pudieran renunciar a libertades civiles y políticas a cambio de promesas de “seguridad”. De modo similar, al comienzo se pensó que el unilateralismo estadounidense podría redundar en estructuras de oportunidad internacionales severamente constreñidas en las Américas, señalando un desplazamiento del lado derecho al izquierdo del Cuadro 2. En estas circunstancias, si las estructuras de oportunidad nacionales en el sur del continente hubieran seguido el ejemplo norteamericano y optado por un mayor cierre y exclusión, también podría haberse producido un desplazamiento de la mitad inferior a la mitad superior del Cuadro 2<sup>24</sup>. Si ese doble viraje hubiera en realidad ocurrido y se hubiera vuelto permanente, las posibilidades de activismo tanto nacional como transnacional habrían disminuido, si es que no desaparecido. En un escenario tal, reforzado por razones de seguridad fortalecidas, podría haber predominado una agenda de libre comercio revigorizada, que quizás incluso habría llevado a la implementación programada del ALCA en el 2005.

Más bien, las fuertes tendencias hacia el cierre y la exclusión — para los *outsiders* y también para muchos de los *insiders* — que emanaban de los Estados

23 Véase Barry (2005) para un somero análisis de las iniciativas del gobierno de los Estados Unidos para promover los grupos de la sociedad civil que favorecen la visión de “globalismo democrático” de Washington.

24 Obviamente el ejemplo de la política norteamericana de “promover la democracia” a través de la National Endowment for Democracy y otros medios subraya el hecho de que mientras que la estructura de oportunidades a nivel transnacional puede, por un periodo, cerrarse para algunos (en este caso, tanto para los *outsiders* como para la mayoría de los *insiders*), simultáneamente puede abrirse para otros grupos más sintonizados con las orientaciones políticas e ideológicas de los gobiernos y otros actores influyentes.

Unidos chocaron con otros proyectos nacionales y fuerzas sociales en los demás países de las Américas. De hecho, en contravía de las tendencias internacionales desencadenadas inmediatamente después de los sucesos del 2001, las políticas en varios países clave de la región, sobre todo en Suramérica, se han inclinado hacia estructuras de oportunidad nacionales notoriamente más abiertas. Varios elementos se han combinado para generar estas aperturas nacionales, desde una creciente oposición de la opinión pública latinoamericana a las guerras de Estados Unidos en Afganistán e Irak, hasta la percepción ampliamente compartida por las élites y las masas de que las políticas del Consenso de Washington no han logrado revertir la pobreza y la exacerbación de las desigualdades sociales. También se está entendiendo cada vez más que, además de la necesidad de políticas económicas que promuevan más decididamente y agresivamente el crecimiento con equidad, las democracias electorales de la región no han logrado solucionar las crisis sociales muy serias ni han respondido adecuadamente al cinismo dominante en amplios sectores de la opinión pública en temas de ética, corrupción y demandas de gobiernos eficientes<sup>25</sup>.

En este contexto, las elecciones de Ricardo Lagos, Lula da Silva, Néstor Kirchner, Tabaré Vázquez en Uruguay y, más recientemente, Michelle Bachelet en Chile, anuncian la transición de los partidos de izquierda “modernos” de la oposición al poder. Estos gobier-

nos pragmáticos de centro izquierda por lo general han sido más críticos de la política exterior y de seguridad del hegemon, al tiempo que se muestran, en grado variable, renuentes a aceptar los efectos negativos percibidos de la versión de integración económica por la vía del ALCA que propugna Estados Unidos<sup>26</sup>. Como respuesta a la corrupción, las crisis de representación política y un deseo de fortalecer su propia legitimidad, los líderes de estos gobiernos de centro izquierda a menudo han demostrado más voluntad que sus predecesores neoliberales de trabajar con grupos *insiders* en la sociedad civil. Además, estos gobiernos también han manifestado una mayor apertura y deseo de incluir las organizaciones y redes *outsiders* como grupos políticos clave que apoyen sus propios proyectos de reforma social y económica.

Representando una corriente de política de izquierda muy distinta de la de los gobiernos liderados por Lagos, Lula, Kirchner, Vázquez o Bachelet, el surgimiento de poderosos movimientos indígenas en Bolivia y Ecuador —y la crisis más amplia de gobernabilidad en los Andes— plantea una serie diferente de oportunidades políticas para los grupos radicales y sus aliados internacionales. A este respecto, surgió la proclamación de Hugo Chávez, de Venezuela, de su propia Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), de corte antiimperialista, como contraposición al neoliberalismo representado por el ALCA. Además del uso estratégico que hace el presidente

25 Sobre estos problemas y datos empíricos sobre la opinión pública, véase PNUD (2006).

26 Por supuesto, estos gobiernos de izquierda de corte más “moderno” son también más propensos los de corte “populista” a seguir implementando algunas de las reformas identificadas con el Consenso de Washington, tales como políticas fiscales conservadoras, control de la inflación, protección a los derechos a la propiedad, etc. En este sentido, se trata seguramente de lo que Albert Hirschman calificaba como la “economía política de lo posible.”



Chávez de la riqueza petrolera de su país, su proyecto “bolivariano” sin duda exacerba las tensiones e incertidumbres políticas de la región y, por consiguiente, abre posibles oportunidades políticas nuevas para los movimientos anti sistémicos en la región<sup>27</sup>.

El sorprendente resultado de estas constelaciones cambiantes de oportunidades nacionales e internacionales y sus patrones acompañantes de movilización de la sociedad civil representan un cambio parcial que ha afectado tanto la agenda de las cumbres como el derrotero del ALCA. ¿Podría este cambio conducir en algún momento al escenario “utópico” descrito en el cuadrante inferior derecho del cuadro 2? En dicho escenario, las estructuras internas más abiertas creadas tanto por los gobiernos y movimientos políticos “modernos” como por los más “populistas” motivarían a los *insiders* a presionar a favor de cambios más rápidos y de más amplio alcance en la política y las políticas nacionales. Capitalizando sus anteriores éxitos en cuanto a forjar redes y coaliciones transfronterizas, se podría esperar que los *insiders* sigan empleando tácticas de “bumerang” y “espiral” cuando así se requiera, para complementar y reforzar su enfoque primario en la política nacional. Si tuviera éxito, esta combinación podría llevar a una institucionalización más rápida y amplia de las normas democráticas de

representación y participación, por lo menos en lo concerniente a temas como derechos humanos, equidad de género, derechos de los pueblos indígenas y los aspectos menos conflictivos de las cuestiones pro ambientales<sup>28</sup>.

Pero, independientemente de los desarrollos futuros, ¿qué cambios de estrategias se podrían esperar de los *outsiders* en la nueva coyuntura actual? Dadas las contingencias electorales y la persistente vulnerabilidad económica, sería aventurado hacer vaticinios contundentes sobre las relaciones futuras entre Kirchner y los piqueteros, por ejemplo, o entre el gobierno del PT de Lula y el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST), o sobre la posibilidad de que Chávez pudiera en algún momento organizar una estructura de partido más coherente que apoye su proyecto bolivariano. Sin embargo, pese a estas incertidumbres obvias, creemos que la convergencia tentativa entre los *outsiders* y los negociadores brasileños oficiales del ALCA, que se evidenció en la reunión ministerial de Miami en el 2003, por ejemplo, permite vislumbrar una posible trayectoria en la que algunos *outsiders* moderen su estrategia tradicional de movilización popular y adopten modalidades más “convencionales” de cabildeo ante organismos gubernamentales y formas de transmitir su mensaje a la opinión pública sin depender tanto de la confrontación.

27 En este sentido, la nacionalización parcial de los recursos naturales y las propuestas para una reforma agraria por el nuevo gobierno de Evo Morales en Bolivia, demuestran que los gobiernos en los Andes con fuerte presencia indígena tal vez serán menos previsible con respecto a la propiedad privada que otros gobiernos de centro-izquierda.

28 Sikkink (2005: 171) observa correctamente que el “bumerang nunca fue una forma óptima de activismo político. Se trataba de una serie particular de tácticas derivadas de circunstancias políticas menos que deseables: cuando los activistas enfrentaban represión o bloqueo en sus países de origen. Por lo menos en muchas regiones de América Latina, la redemocratización ha reabierto políticas nacionales antes cerradas, y los activistas comprensiblemente han recanalizado sus energías hacia el proceso más cercano y receptivo de la política nacional. Es un desarrollo político positivo...”. Para un análisis similar basado en nuestras propias investigaciones, véase Korzeniewicz y Smith (2003c).

De ocurrir esta reorientación, no necesariamente se abandonarían las estrategias de movilización popular. Por el contrario, es preciso que continúen las movilizaciones para avanzar más allá de la “transnacionalización defensiva” (por ejemplo, urgir a los gobiernos a proteger a los ciudadanos contra aspectos indeseables del NAFTA, el ALCA o la OMC) a fin de articular una visión alternativa de integración regional y globalización más asertiva y de cara al futuro, con propuestas viables para garantizar una inserción competitiva en la economía mundial al tiempo que se promueven la equidad y la inclusión social. No puede descartarse la posibilidad de combinar la contestación y la movilización con la voluntad de trabajar “dentro del sistema” mediante elecciones, partidos políticos e instituciones judiciales. Sin embargo, en este caso, los *outsiders* podrían sufrir alguna división, en la medida en que algunos decidan seguir un camino más *insider*, mientras que otros opten por continuar con una postura más contestataria.

### Conclusión

La posibilidad de que los nuevos desarrollos políticos propiciados por el surgimiento de movimientos y gobiernos de izquierda tanto “modernos” como “populistas” sean precursores del escenario optimista caracterizado por estructuras de oportunidad ampliadas tanto a nivel nacional como internacional dependerá grandemente de un sinnúmero de factores, entre ellos, desde luego, las vicisitudes de la política y la economía internacionales. En América Latina, la evolución de las actuales tendencias políticas inauguradas por gobiernos reformistas de centro

izquierda dependerá sobre todo del éxito percibido de dichas políticas. El rasero que se utilice para medir este éxito sin duda variará considerablemente según el país. La habilidad para generar un crecimiento económico más rápido y mejoras en el bienestar social será desde luego crucial, pero el avance hacia la profundización de la ciudadanía y la protección de los derechos humanos, junto a una mayor transparencia en la lucha contra la corrupción y el mejoramiento de la seguridad pública también, será fundamental para la consolidación social y electoral de los gobiernos progresistas modernos. El éxito en estas mediciones podría facilitar la reversión de la polarización de los años noventa, y crear posibilidades para nuevas formas de convergencia y cooperación entre *insiders* y *outsiders*, fortaleciendo la influencia de un movimiento de justicia social más amplio y unido.

Asimismo, un fracaso notorio en el logro de estas metas podría acentuar la polarización entre *insiders* y *outsiders* y revivir la reacción violenta contra los partidos políticos que varios países de la región han experimentado en los últimos años, lo cual contribuiría a profundizar la crisis de representación y deterioraría aún más las prácticas e instituciones democráticas. Pero es improbable que se produzca un retorno a los regímenes neoliberales de la década de los noventa. Más bien, el posible fracaso de los gobiernos democráticos de orientación reformista podría allanar el camino para que fuerzas políticas y movimientos sociales radicales comprometidos con estrategias más “revolucionarias” confronten las patologías de la globalización, y así intenten transformar regí-

menes electorales vistos por sus ciudadanos como impotentes. En síntesis, el presente viraje hacia la izquierda en el escenario político latinoamericano probablemente continuará, aunque el actual cambio a ritmo gradual podría dar paso a rupturas más radicales, quizás entrañando (sobre todo en los países andinos) la posibilidad de una inestabilidad considerable y repeticiones de los “golpes callejeros” y los derrocamientos de presidentes como ha sucedido en años recientes en Bolivia y en Ecuador.

Sin embargo, en cualquier escenario probable, los proyectos políticos y económicos rivales de integración regional –independientemente de su combinación particular de mercados globalizados autorreguladores y regulación supranacional por la vía de instituciones políticas– no tendrán otra opción que lidiar con redes, coaliciones y movimientos sociales *insiders* y *outsiders* que representan el surgimiento, en las Américas, de nuevas identidades y nuevos actores sociales y políticos transnacionales sui generis.

## Bibliografía

AFL-CIO/ORIT. 1995. “Declaration of Concern of the Inter-American Regional Organization of Workers.” en Robin Rosenberg and Steve Stein (eds.) *Advancing the Miami Process: Civil Society and the Summit of the Americas*. Coral Gables: North-South Center Press at the University of Miami. 361-366

Anderson, Sarah, y Karen Hansen-Kuhn (eds.) 2001. *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. Febrero 12. Disponible en: <http://www.asc-hsa.org>

ASC (Alianza Social Continental). 1999a. “Building a Hemispheric Social Alliance in the Americas.” Disponible en: [http://www.web.net/comfront/hems\\_m ain.htm](http://www.web.net/comfront/hems_m ain.htm)

ASC. 1999b. “Alternatives for the Americas: Building a People's Hemispheric Agreement.” Disponible en: [http://www.web.net/comfront/forum-docs\\_socialex.html](http://www.web.net/comfront/forum-docs_socialex.html)

ASC. 1999c. “Social Exclusion, Labor and Poverty in the Americas.” Disponible en: [http://www.web.net/comfront/forumdoc\\_socialex.html](http://www.web.net/comfront/forumdoc_socialex.html)

ASC. 1999d. “Social Investment, Finances and Debt in the Americas.” Disponible en: [http://www.net/comfront/cf\\_doc\\_invest.htm](http://www.net/comfront/cf_doc_invest.htm)

ASC. 1999e. “Final Declaration of the Summit: Peoples' Summit of the Americas.” en Richard E. Feinberg and Robin L. Rosenberg (eds.) *Civil Society and the Summit of the Americas: The 1998 Santiago Summit*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. 589-590

ASC. 2001. “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 Québec, Canadá en abril 2001.” Disponible en: <http://www.asc-hsa.org>

Barry, Tom. 2005. “World Movement for Democracy Made in USA —The Crusade of the Democratic Globalists.” Silver City, NM: Americas Program, Julio 14. Disponible en: <http://americas.irc-online.org/am/161>

Bennet, W. Lance. 2005. “Social Movements beyond Borders: Understanding

Two Eras of Transnational Activism” en Donatella Della Porta and Sidney Tarrow (eds.) *Transnational Protest and Global Activism*. Lanham: Rowman & Littlefield. 203-226

Bumiller, Elisabeth, and Larry Rohrer. 2005. “Bush, Replying to Chávez, Urges Latin Americans to Follow U.S.” *New York Times*. 6 de Noviembre

CCSOO (Concerned Civil Society Organizations Office). 1995. “Promises to Keep: The Unfinished Agenda for Human Rights and Economic Justice in the Americas.” en Robin Rosenberg and Steve Stein (eds.) *Advancing the Miami Process: Civil Society and the Summit of the Americas*. Coral Gables: North-South Center Press at the University of Miami. 207-216

Cooper, Andrew F. 2001. “The Quebec City ‘Democracy Summit.’” en *The Washington Quarterly* 24:2 (Spring): 159-171

Corporación PARTICIPA. 2001. *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

Cueva, Héctor de la. 2001. Interview by the authors of the leader of the Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio and General Secretary of the Alianza Social Continental. Mexico City, February 5.

Cueva, Héctor de la. 2006. “Mar del Plata: El ALCA no pasó — Una victoria de la Cumbre de los Pueblos.” *Observatorio Social de América Latina*, Año VI, No. 18 (Septiembre/Diciembre de 2005): 81-92

Dymond, William. 2001. “Canadian Objectives for the Quebec Summit of the

Americas.” Institute of the Americas. <[www.iamericas.org/publications/americas.html](http://www.iamericas.org/publications/americas.html)>.

EGF (Esquel Group Foundation). 1999a. “Establishing an Effective Government-Civil Society Dialogue.” en Richard E. Feinberg and Robin L. Rosenberg (eds.) *Civil Society and the Summit of the Americas: The 1998 Santiago Summit*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. 385-402

EGF. 1999b. “Civil Society Task Force: Overview.” (Manuscrito sin publicar)

Feinberg, Richard. 1997. *Summitry in the Americas: A Progress Report*. Washington, D.C.: Institute for International Economics

Foster, Dean. 2005. “29-Member FTAA: Nothing to Get Excited About.” *Focal Point: Spotlight on the Americas* 4:10 (Noviembre/Diciembre)

*Globe and Mail*. 2001. “Activists Reject Invitation Behind Fence.” Abril 18

Guiñazú, María Clelia. 2003. “La sociedad civil en el proceso de integración comercial: El caso argentino.” en Diana Tussie and Mercedes Botto (eds.) *Sociedad civil y el proceso de Cumbres de las Américas ¿Nuevos o viejos patrones de participación y cooperación en América Latina?* Buenos Aires: Editorial Tema: 145-170

Hall, Rodney Bruce y Thomas J. Biersteker (eds.). 2002. *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press

ICFTU-ORIT. 2001. “Global Union Demands Stronger Labor Protection in the FTAA” (24 April 2001). Disponible en: <http://www.icftu.org>

Kaul, Inge (ed.) 1999. *Global Public Goods*. New York: Oxford University Press

Khagram, Sanjeev, James V. Riker, y Kathryn Sikkink. 2002. "From Santiago to Seattle: Transnational Advocacy Groups Restructuring World Politics." en Sanjeev, Khagram, James V. Riker, and Kathryn Sikkink (eds.) *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*. Minneapolis: University of Minnesota Press. 3-23

Lander, Edgardo. 2006. "Hacia el Foro Social Mundial Caracas 2006." *Observatorio Social de América Latina*, Año VI, No. 18 (Septiembre/Diciembre de 2005): 15-28

Korzeniewicz, Roberto Patricio, and William C. Smith. 2000a, "Poverty, Inequality, and Growth in Latin America: Searching for the High Road to Globalization." *Latin American Research Review*, Vol. 35, No. 3 (October): 7-54

Korzeniewicz, Roberto Patricio, and William C. Smith. 2000b. "Los dos ejes de la Tercera Vía en América Latina." *América Latina Hoy -Revista de Ciencias Sociales*. No. 26 (December 2000): 41-55

Korzeniewicz, Roberto Patricio, and William C. Smith. 2003a. "Protesta y colaboración: redes transnacionales de la sociedad civil y su participación en las cumbres y el libre comercio en las Américas." en Diana Tussie and Mercedes Botto (eds.) *Sociedad civil y el proceso de Cumbres de las Américas ¿Nuevos o viejos patrones de participación y cooperación en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Tema. 47-78

Korzeniewicz, Roberto Patricio, and William C. Smith. 2003b. "Redes transnacionales, diplomacia ciudadana y proyectos de integración económica en América Latina." en Andrés Serbin (ed.) *Entre la confrontación y*

*el diálogo: Integración regional y diplomacia ciudadana* Buenos Aires: Siglo XXI. 119-176

Korzeniewicz, Roberto Patricio, and William C. Smith. 2003c. "Mapping Regional Civil Society Networks in Latin America." A Report for The Ford Foundation. Grant # 1000-1624.

Korzeniewicz, Roberto Patricio, and William C. Smith. 2004. "Coaliciones, redes y movimientos sociales transnacionales en patrones emergentes de colaboración y conflicto en las Américas." *América Latina Hoy -Revista de Ciencias Sociales* Vol. 36 (April): 101-139

Korzeniewicz, Roberto Patricio, and William C. Smith. 2005. "Transnational Civil Society Actors and Regional Governance in the Americas: Elite Projects and Collective Action from Below." en Louise Fawcett and Mónica Serrano (eds.) *Regionalism and Governance in the Americas: Forms of A Continental Drift*. London: Palgrave. 135-157

OAS (Organization of American States). 2000. "Inter-American Strategy for the Promotion of Public Participation in Decision Making for Sustainable Development" Disponible: <http://www.ispnet.org/documents/cepcidi/estraeng.rtf>

Pagés, Marisol. 2000. "El área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la sociedad civil." en Bruno Podestà et al. (eds.) *Ciudadanía y mundialización: La sociedad civil ante la integración regional*. Madrid: CEFIR, CIDEAL, INVESP. 159-174

Pagés, Marisol. 2001. Comunicación personal con los autores.

PNUD (Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo). 2006. *La*

*democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Segunda edición revisada.

Polyani, Karl. 1957. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time.* Boston: Beacon Press

Risse, Thomas. 2000. "The Power of Norms versus the Norms of Power: Transnational Civil Society and Human Rights." en Ann Florini, (ed.) *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society.* Carnegie Endowment for International Peace. 177-209

Rosenberg, Robin, y Steve Stein, (eds.) 1995. "Foreword" en *Advancing the Miami Process: Civil Society and the Summit of the Americas.* Coral Gables: North-South Center Press at the University of Miami. i-viii

Rosenberg, Robin. 2000. Entrevista con los autores. Coral Gables, Florida., December 13.

Seoane, José y Emilio Taddei. 2006. "Cartografía de las resistencias y desafíos de la Otra América Posible." *Observatorio Social*

*de América Latina*, Año VI, No. 18 (Septiembre/Diciembre de 2005) 119-139

Sikkink, Kathryn. 2005. "Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition." en Donatella de la Porta and Sidney Tarrow (eds.) *Transnational Protest & Global Activism.* Latham: Rowman & Littlefield Publishers. 151-174

Smith, William C. and Roberto Patricio Korzeniewicz. 1997. "Latin America and the Second Great Transformations." en William C. Smith and Roberto Patricio Korzeniewicz (eds.) *Politics, Social Changes, and Economic Restructuring in Latin America.* Boulder: Lynne Rienner. 1-20

Tokatlián, Juan Gabriel. 2005. "Una cumbre bastante modesta." *La Nación* 7 de noviembre

Tussie, Diana y Mercedes Botto (eds.) 2003. *Sociedad civil y el proceso de Cumbres de las Américas ¿Nuevos o viejos patrones de participación y cooperación en América Latina?* Buenos Aires: Editorial Tema