

Sociedad civil y modelos de integración: el caso del Tratado de Libre Comercio en América del Norte



José BRICEÑO RUIZ

Resumen

Tradicionalmente, en la teoría de la integración regional, el papel de actor no estatal ha sido atribuido a los empresarios, los sindicatos o las empresas transnacionales. Sin embargo, en la nueva oleada de la integración abierta que se ha desarrollado desde mediados de la década del ochenta, ha aparecido en la escena de la integración regional una nueva categoría de actor no estatal: la sociedad civil. En este ensayo se analiza la emergencia de este nuevo actor en el escenario de la integración regional, su delimitación conceptual y la forma que en que puede determinar en el diseño del modelo de integración. Para ello, se ha elegido como caso el proceso de integración en América del Norte.

Palabras claves: modelo de integración, sociedad civil, TLCAN

Abstract

The role of non-state actor has been traditionally granted in the theory of regional integration to business associations, trade unions and transnational firms. Notwithstanding this, anew a category of actor has emerged in the new wave of regional integration developed since the middle of 1980s. Civil society. This paper analyses the emergence of this new actor in the scenario of regional integration, its conceptualization and the extent to which this new actor can influence in the designing of the integration model. For doing so, the process of integration in North America has been chosen as case study.

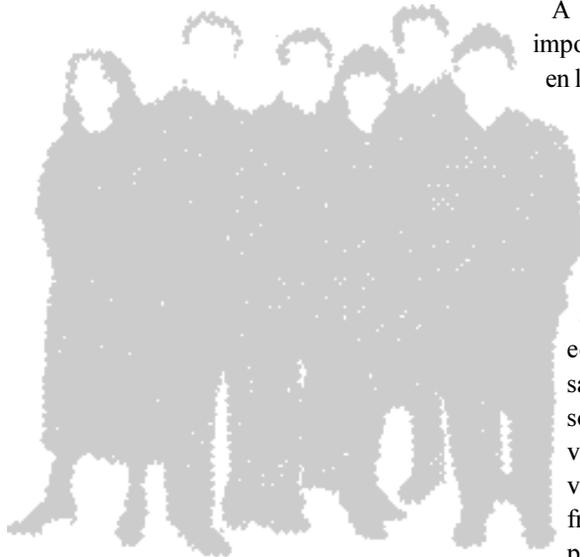
Key words: Integration model, civil society, NAFTA

* Abogado Magister, MSC en Relaciones Internacionales, Durham, Inglaterra. DEA Ciencias Políticas Comparadas. Instituto de Estudios Políticos en Provence. Candidato a Doctor en Ciencias Políticas. . Dirección: apartado 694, Mérida 51 01-A, Venezuela. E-mail: bricenoruiz@yahoo.fr

Sociedad civil y modelos de integración: el caso del Tratado de Libre Comercio en América del Norte

En las diversas tradiciones de la teoría de la integración los actores no estatales son considerados como un factor explicativo. Entre las teorías que se basan en el agente, el neofuncionalismo (HAAS: 1958, SCHMITIER: 1970) otorga a los grupos de económicos un papel fundamental en la promoción y el desarrollo de la integración regional. Los grupos empresariales serían quienes impulsarían la inclusión de nuevos sectores en un proceso de integración a través del mecanismo de spill over. En las teorías basadas en la estructura los actores no estatales son también una va-

riable explicativa. Este es el caso de el caso del Tratado de Libre Comercio en América del Norte los enfoques neomarxistas sobre el regionalismo que conceden un rol preponderante a la actuación de las empresas multinacionales (COCKS: 1980). Finalmente, entre las teorías agente-estructura también se puede encontrar explicaciones que enfatizan el rol de los actores no estatales. Tal es el caso, por ejemplo, de la teoría transaccionista de Deutsch (1966) en la cual la integración es concebida como el resultado de un incremento de las comunicaciones entre las poblaciones de los diversos países.



A pesar de esta evidente importancia de estos actores en la teoría de la integración, no han habido una conceptualización sobre su naturaleza. Tanto para el neofuncionalismo como para las teorías neomarxistas ellos se asimilan a los grupos económicos. En el transaccionismo, en cambio, son aquellos que promueven cualquier tipo de actividad que trascienda las fronteras nacionales. Esta propuesta transaccionista

perdió pronto relevancia, y las teorías neo-funcionalista y neo-marxistas, que otorgaban una mayor importancia a los grupos económicos nacionales y las ETNs, fueron hegemónicas. La consecuencia de esta situación fue que el debate sobre cual era la fuerza motora de la integración económica se redujo a la dicotomía Estado-grupos económicos, sean nacionales o transnacionales.

Sin embargo, en los últimos años ha aparecido una vasta literatura sobre el papel de la sociedad civil en la formulación de la política de integración. Bajo la denominación de sociedad civil, organizaciones no gubernamentales (ONGs), movimientos sociales, etc., se incluye en el debate sobre la integración a un nuevo actor político que es distinto del Estado, pero que no es asimilable al actor del sector económico. Esto supone replantear la discusión, pues antes se insistía en una dicotomía Estado-Sociedad, esta última representada por el sector productivo. Esta era la propuesta neo-funcionalista, en la que los grupos económicos, promovían la integración como medio para crear una nueva comunidad política que fuese capaz de cumplir con las funciones que el Estado nación no podían realizar. En este marco explicativo los grupos del sector productivo representaban a la sociedad frente al Estado.

La inclusión de la sociedad civil como factor explicativo modifica esta

situación, pues ésta pasa a encarnar los intereses de los grupos sociales no sólo frente al Estado sino frente al mercado, cuyos representantes son los grupos económicos. Esto supone una verdadera transformación en la teoría de la integración, pero también provoca un enorme debate sobre su pertinencia como variable explicativa.

El primer problema es la conceptualización de la sociedad civil. Existe una gran diversidad de conceptos sobre sociedad civil que refleja posiciones algunas veces conflictivas. Para los economistas liberales, la sociedad civil es el escenario de lo privado o el espacio donde los intereses sociales se organizan y se agrupan para reivindicar o cuestionar los procesos dirigidos por el Estado. En este caso, la sociedad civil sería el dominio de las relaciones económicas privadas que son independientes del Estado. Otra noción de sociedad civil la considera, en cambio, como un tercer actor frente al Estado y al mercado. Es ciertamente el dominio de lo privado y el espacio en el que se organizan la sociedad, a condición, que los intereses de los grupos económicos, que representan al mercado, no sean parte de este dominio.

Esto no permite comprender la complejidad de la noción de sociedad civil. En primer lugar, si bien es cierto que ésta no es el mercado y no se propone la obtención de ganancias, es

normal encontrar que compañías o grupos económico organicen asociaciones que no tienen fines de lucro, como es el caso de la Fundación Ford o la Fundación Packard. De igual manera, las asociaciones empresariales, como las cámaras de comercio e industrias o las asociaciones bancarias, tampoco tienen fines de lucro, pero son la representación de los grupos económicos en la defensa de sus intereses. Por otra parte, la frontera entre el espacio del Estado y el de la sociedad civil no es siempre clara. Aunque los grupos de la sociedad civil no son parte formal de las estructuras del Estado, existen grupo no oficiales que son financiados por el Estado. También es posible encontrar grupos de la sociedad civil que participan en la ejecución de ciertas políticas públicas (SCHOLTE: 1994). En otras palabras, no existe siempre una distinción meridiana entre los grupos de la sociedad civil, el Estado y el mercado, pues ellos pueden entrecruzarse algunas veces en el ejercicio de sus actividades.

Un aspecto polémico es la exclusión de las asociaciones empresariales y del sector productivo de la categoría sociedad civil. Ciertamente, los representantes del sector productivo no dirigen sus actividades a la obtención del lucro, pero su objetivo normalmente es promover un ambiente económico que sea favorable al desarrollo de una economía de mercado. Por ello, la representación del sector pro-

ductivo puede ser incluida en la categoría de los grupos de presión, mientras que las asociaciones de la sociedad civil se consideran como parte de los movimientos sociales. Esta distinción supondría la existencia de diversas formas de acción colectiva. A diferencia de los grupos de presión, que se situarían en un nivel determinado de la organización y buscarían influenciar sobre las instituciones gubernamentales en el proceso de toma de decisión, la sociedad civil buscaría transformar la sociedad. Este es el enfoque de Touraine quien plantea que existe una independencia entre la acción de los grupos de presión y los movimientos sociales, lo que conduce a distintas lógicas de acción colectiva y diferentes metodologías para analizar esta diversidad (TOURAINÉ, 1993: 62).

El problema es; se podría asimilar sociedad civil a movimientos sociales y estos últimos no son la única manifestación de aquella. La sociedad civil puede presentarse en formas de organización más burocratizadas como las ONGs. Este aspecto es fundamental para comprender la problemática de la sociedad civil. Los movimientos sociales son descritos como “un actor colectivo constituido por individuos que tienen intereses comunes y, al menos en lo que se refiere a una parte importante de su existencia social, una identidad común” (SCOTT, 1993: 23). Para Touraine (1993: 62), los movimientos sociales se inspirarían en una lógica

revolucionaria que se dirigiría a transformar las estructuras de dominación. Claus Offe (1998: 177) señala como características de los movimientos sociales:

- . Su interés por un territorio, un espacio de actividades o “un mundo de vida”, como el cuerpo, la salud o la identidad sexual.
- . La defensa de valores como la vecindad, el entono físico, la herencia, la identidad, la cultural étnica, nacionalo lingüística,
- . La autonomía o la identidad, con las consecuencias de tipo organizativos como descentralización, el autogobierno y, en contraste al control, la manipulación, la dependencia, la regulación y la burocratización.

Al lado de los movimientos sociales, existe otra categoría de grupos “formalmente constituidos, dotados de una estructura institucional y de reglas de funcionamiento propias, autónomos de los gobiernos, vinculados o redes internacionales que actúen a favor de ciertas reivindicaciones sociales pero que no tienen fines lucrativos.” (GONDEKER YWEISS, 1995. 20). Estos son agrupados en la denominación de ONGs.

Finalmente, la inclusión de la sociedad civil en el marco explicativo genera un problema de definición de la lógica de acción colectiva frente a los

olros actores no estatales. En tradición de Marcur Olson, la acción colectiva está fundamentada en la defensa de los intereses comunes de quienes forman parte de un grupo, un actor racional cuyo objetivo es maximizar los beneficios de sus miembros, en una clara reminiscencia del homus economicus de la economía neo-clásica. Este tipo de análisis permitiría explicar la actuación de los grupos de presión, que buscan defender sus intereses e intervenir en el sistema de decisión gubernamental. La sociedad civil, en cambio, tendría una lógica de acción colectiva algo distinta, que Touraine (1993: 23) describe como de ruptura revolucionaria. Offe, por su parte, señala que en la acción colectiva de los movimientos sociales no existe capacidad de negociación, pues no tienen nada que ofrecer a cambio de lo que demandan. Afirma que “los movimientos sociales no se refieren a otros actores y oponentes políticos en términos de negociaciones, compromisos, reformas, mejoras o progresos graduales a conseguir por tácticas y presiones organizadas, sino más bien en términos de antinomías tales como si/no, ellos/nosotros, lo deseable y lo intolerable, victoria y derrota, ahora o nunca, etc.”(OFFE, 1998: 180). Vistas las cosas de esta manera, la sociedad civil sería una especie de actor irracional que actúa sólo sobre la base



de una identidad común o una historia compartida. Su acción colectiva se produciría solo a través de actuaciones que tengan un efecto sobre la opinión pública, como las marchas, manifestaciones, etc.

Otros autores consideran que existe una especie de relación entre la acción de los grupos de presión y la sociedad civil. Los grupos de presión normalmente se organizarían para hacer lobby a las agencias gubernamentales en relación con la política pública sobre un tema específico. Sin embargo, existirían grupos de contrapeso que se opondrían a las propuestas de los grupos de interés y actuarían para impedir su realización. La aparición de los movimientos sociales sería un tipo de poder de contrapeso que busca defender los intereses colectivos (McFARLAND, 1987: 129-143). En otras palabras, existiría una especie de relación causa efecto, según la cual la acción de los grupos de presión originaría la reacción de la sociedad, que se manifestaría a través de la sociedad civil.

No se pretende en un ensayo como éste analizar a toda esta problemática que genera la inclusión de la compleja noción de la sociedad civil en el estudio de la integración regional. Sin

embargo, es necesario establecer una serie de parámetros, que permita construir un “tipo ideal”, en la noción weberiana del término, a partir del cual la categoría sociedad civil sea operacional en el estudio de la integración regional. En primer lugar, se acepta como premisa que la noción sociedad civil incluye a toda la categoría de actores no estatales que se ubican en un espacio distinto a los del sector productivo dentro de los cuales están

los movimientos sociales y agrupaciones con una estructura organizacional, incluidas en el término genérico de ONGs.

De igual manera, se concibe a las organizaciones de la sociedad civil como

grupos que han optado por estrategias de acción que se adaptan a sus oportunidades, recursos y limitaciones. Las organizaciones sociales no son grupos espontáneos o irracionales, sino que están determinados por una serie de variables situacionales concurrentes y por comportamientos que van de la acción colectiva no estructurada a la organización en grupos de interés, pasando incluso por el activismo en los partidos políticos o las instituciones” (McADAM, TARROW y TILLY, 1998: 21). Philippe Braud (1999: 273) realiza una distinción de dos categorías de grupos de interés. Por una parte, se pue-



den encontrar aquellas organizaciones que se crean con el objetivo de defender o representar los intereses de un estrato de la población. Los grupos de sector productivo entrarían en esta categoría. Otra incluye a los grupos fundados sobre la base de una identidad común, una historia compartida o incluso una formación intelectual similar. Las agrupaciones de la primera categoría tienen una vocación identitaria. Una organización patronal busca defender los intereses de todos los empresarios y un sindicato los del sector obrero. Por eso, este tipo de organización unifica el conjunto de sus reivindicaciones en torno a un sólo aspecto: defender o afirmar el papel del grupo mismo en el conjunto de la sociedad. De igual manera, estos grupos deben formular plataformas reivindicativas que satisfagan a los diversos sub-grupos internos que lo componen. Por ejemplo, las propuestas de una confederación empresarial deben ser el resultado de un consenso entre el sector comercio, industria, servicio, agricultura, etc. Esta la razón por la cual los representantes de los grupos empresariales utilizan normalmente un discurso general que refleja el consenso mínimo que existe entre los grupos que lo componen, como por ejemplo la defensa de la libertad de empresa. La segunda categoría de grupos, que incluye a la sociedad civil, no se enfrenta con este problema. Ellos no tienen una base social pre-constituida pero afirman su identidad pretendiéndose convertir en los voceros de una

gran causa, lo que supone construir una plataforma precisa, coherente, identificable en la que se puedan reconocer fácilmente sus adherentes y sus simpatizantes. Así por ejemplo, Amnistía Internacional pretende ser el guardián de los derechos humanos en el ámbito mundial.

Esta distinción de Braud es interesante porque elimina cualquier sesgo de idealismo en el análisis de los actores no estatales en el proceso de integración. Cualquiera que sea la denominación utilizada, es claro que existen dos categorías distintas de actores que en este ensayo describimos como actores del sector productivo (empresarios y sindicatos) y actores de la sociedad civil (ONOs, movimientos sociales, etc). El factor más importante para hacer una distinción entre ellos es la forma como se agregan y se articulan los intereses al interior de cada grupo y la naturaleza de los objetivos. Sin embargo, el defecto del análisis de Braud es que incluye al empresariado como un grupo de interés, cuando se trata más correctamente de un grupo de presión.

En este ensayo se comparte el análisis de Mc Adam, Tarrow y Tilly (1998: 22), señalándose que:

- . No existen actores o grupos de actores predispuestos en sí a movilizarse en la forma de un movimiento social, sino situaciones, posibilidades y limitaciones que desencadenan este tipo de movilización.

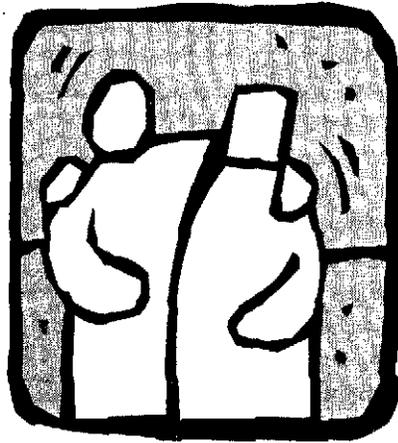
- . En la medida que estas situaciones, posibilidades y limitaciones evolucionen, los movimientos sociales se pueden organizar en grupos de presión o en secciones de partidos políticos.
- . Estas diferentes formas de actividad se pueden combinar en el repertorio de un mismo grupo y pueden ser empleadas simultáneamente.

Los movimientos sociales y las ONGs serían tipos de organización que realizan actividades estratégicas y acciones racionales a través de las cuales tratan de influenciar en el sistema político. Los movimientos sociales son actores que toman decisiones colectivas y racionales que movilizan a los individuos y que promueven sus intereses y sus objetivos con las mejores estrategias que sean posibles” (SAINTENY, 1996: 9). El carácter racional, no obstante, no se concibe desde la óptica olisiana del *homo economicus*. Se acepta la racionalidad de muchas decisiones humanas, pero éstas son tomadas por seres humanos que pueden equivocarse, que actúan en un ámbito de información incompleta y costosa y de incertidumbre. De igual manera, se trata de seres humanos ya socializados que son influenciado por los demás y por el contexto social en el que están inmersos (OBERSCHALL, 1997.34).

SOCIEDAD CIVIL E INTEGRACIÓN REGIONAL

El enfoque Mc Adam, Tarrow y

Tilly permite explicar el interés reciente de la sociedad civil en los procesos de integración. Durante la década de los sesenta y setenta, en la hoy descrita como integración cerrada, la sociedad civil fue excluida del proceso de discusión de los acuerdos de integración y tampoco mostró mayor interés en participar. La integración fue un



proceso liderado sobretodo por los técnicos de los Estados. El sector empresarial participó en el proceso, aunque en la mayoría de los casos para oponerse al mismo o para adaptarlo a sus intereses. En el marco de la estructura política corporativista predominante en los países de la región, muchos grupos sindicales fueron invitados a incorporarse en las iniciativas de integración. En la mayoría de los casos, estaban ligados a los partidos en el poder y su influencia en la política de integración fue realmente débil.

El cambio en la estrategia y en la

filosofía de la integración que se produjo a fines de la década del ochenta e inicios de los noventa ha generado una movilización de la sociedad civil. El nuevo de tipo de “integración profunda”, inspirada en la teoría clásica del comercio internacional y en el pensamiento vineriano sobre las uniones aduaneras, se ha convertido también en un “sistema condicionante” que restringe las opciones de política para los Estados nación, al obligarlos a aceptar restricciones inexistentes en los acuerdos de integración de otras décadas, como normas de origen estrictas, regulación de los derechos de propiedad intelectual, el tratamiento nacional para los inversionistas extranjeros y el acceso seguro a los recursos naturales. Estos acuerdos también promueven la eliminación de programas sociales, menoscaban la armonización de las normas ambientales y sanitarias y favorecen el desplazamiento del poder político y económico hacia las grandes empresas (GRISPUN y KREKLEWICH, 1998.84). Estos factores permiten argumentar la existencia de un nuevo modelo de integración, cuya primera expresión fue el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (conocido como CUSFTA, por sus siglas en inglés), seguido por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que tras la fachada de ser tratados comerciales reglamentan bajo la óptica neo-liberal importantes aspectos de la sociedad.

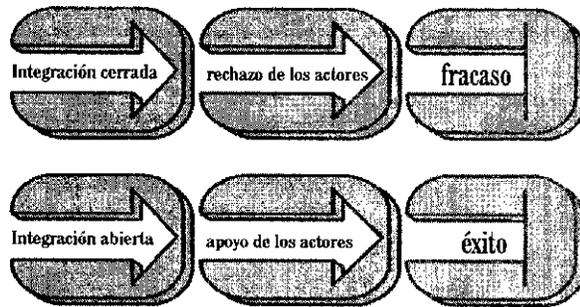
En este sentido, la integración se ha convertido en un mecanismo para que los Estados en alianza con los sectores económicos nacionales y transnacionales promuevan la, dereglamentación económica y la eliminación de las políticas del Estado de Bienestar que pudieran haber sobrevivido a la reforma estructural en cada país. Este es el caso de la regulación del mercado de trabajo, la protección del medio ambiente, la agricultura o la propiedad intelectual.

Ante este escenario, los actores sociales han movilizado sus recursos disponibles, para oponerse al actual modelo de integración y proponer uno distinto al impuesto por la alianza Estado sector empresarial. Antes de abordar este tema en el caso específico del TLCAN, es preciso analizar la relación existente entre el modelo de integración y el tipo de actor político que participa en el diseño de esta política pública.

ACTORES Y MODELOS DE INTEGRACIÓN: ALGUNAS REFLEXIONES

En el discurso reciente sobre integración en América Latina y el Caribe se suele alegar que la llamada integración cerrada fracasó porque los actores sociales, en especial, los del sector productivo, no participaron o se opusieron a ella. En particular, se afirma que en la mayoría de los casos el empresariado, por ejemplo su sector

agrícola e industrial, rechazó la integración porque ésta afectaba sus intereses. En la integración abierta, en cambio, existiría un compromiso del empresariado a favor de ésta y lo que sería uno de los elementos para explicar su éxito. Esta argumentación es simplista y sesgada porque señala que según cual sea el modelo de integración así será la respuesta de los actores y el resultado de la integración, creando una especie de relación causa-efecto, cuya verificación empírica es difícil de lograr. La cuestión sería así:



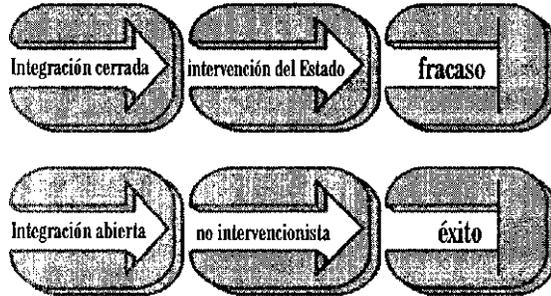
El argumento puede tener cierta lógica, pero la cuestión es que cuando se intenta verificar empíricamente la experiencia histórica no lo confirma. De hecho, la deficiencia mayor del argumento es que es ahistórico. Cuando se examinan los procesos de integración en América Latina y el Caribe las conclusiones son bastante diferentes. Por ejemplo los industriales brasileños apoyaron la integración en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) cuando le permitía acceder a nuevos mercados, el problema fue cuando Brasil debió

abrir su mercado, momento en el cual pasaron a rechazarla. En Venezuela CONSECOMERCIO, asociación que agrupa al sector comercio, apoyó la integración porque ésta suponía un incremento de la actividad, mientras que los industriales siempre se opusieron al ingreso de Venezuela a la ALALC y al Pacto Andino. En otras palabras, no siempre es válido el argumento que en la primera oleada de integración el sector empresarial haya sido excluido. Por otra parte el empresariado ha apoyado o no la nueva integración abierta según afecte o no a sus intereses

El argumento es de igual forma ideológicamente sesgado porque conduce a la conclusión que como la integración abierta siempre tendrá el apoyo de los actores económicos, debería el modelo que debería aceptarse como válido. También es una explicación incompleta porque apenas considera a los empresarios y algunas veces a los sindicatos. Como se ha explicado en este ensayo, en la nueva integración la noción de actor no estatal incluye no solo a aquellos del sector productivo sino también a la sociedad civil.

Finalmente, en este análisis se ha olvidado la dimensión estatal de la integración. Acá se vuelve un poco la

lógica del argumento anterior, aunque
Invirtiendo los términos:



Los viejos esquemas de integración habrían fracasado debido a su excesivo sesgo de intervención estatal, mientras que la nueva integración abierta, menos estatista y centrada en el mercado y la intervención de los actores sociales productivos, sería exitosa. De nuevo la argumentación es ahistórica. En varios esquemas del llamado regionalismo cerrado el peso de los actores no estatales fue tan grande que terminaron por debilitar o evitar la aplicación de acuerdos, un caso puede ser el fracaso de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial en el Pacto Andino o la transformación del Régimen de Industrias Centroamericanas, de inspiración cepatina, en el llamado Sistema Especial, basado en las leyes del mercado. De igual manera el regionalismo abierto tampoco excluye al Estado, por ejemplo, la regulación de la política automotriz en el Mercado Común del Sur (Mercosur) es marcadamente intervencionista. Además, el Estado aún tiene cierto margen de maniobra para imponer su

posición, por ejemplo, el Acuerdo de Libre Comercio del Grupo de los Tres fue suscrito por los gobiernos de Colombia y Venezuela a pesar del rechazo público al mismo de la Federación de Cámaras de Industria y Producción (FEDECAMARAS) y la Asociación Nacional de Industriales (ANDI). En otros términos, es simplista el argumento según el cual la integración cerrada, descrita como un modelo estatista e intervencionista, fue el resultado de la acción de los Estados desarrollistas, mientras que la integración abierta, normalmente asimilada a las ideas del Consenso de Washington, es producto de la actividad de los sectores no estatales del sector productivos.

Es necesario entonces examinar la forma como se han articulado las relaciones entre los actores sociales no estatales y los Estados y como estas diversas formas de articulación, estrechamente relacionadas, pueden coexistir dentro de la integración latinoamericana.

EL MODELO TLCAN Y EL ROL DE LOS ACTORES

El TLCAN es un modelo de integración distinto en varios aspectos de los modelos comercialistas tradicionales al proponerse, junto con la meta de crear una zona de libre comercio, la regulación de sectores vitales como la propiedad intelectual, las compras gubernamentales y las normas ambientales y del trabajo relacionadas con el comercio, que lo convierte en un esquema que trasciende las medidas convencionales de reducción arancelaria. Estas materias no eran incluidas en los antiguos procesos de integración y su regulación se ha realizado sobre todo en el ámbito multilateral del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Incluso en materia de liberalización comercial, el TLCAN presenta innovaciones que permiten considerarlo como «único en su tipo.» (CABALLERO, 1991. 42) Ciertamente, el TLCAN es aún una modalidad comercialista, aunque radicalizada debido a que la liberalización de los intercambios se ha convertido en una meta a alcanzar no sólo, como en los esquemas comercialistas tradicionales, mediante la reducción arancelaria sino también a través de la flexibilización de la legislación de todas las materias que tengan alguna vinculación con

el comercio, como el empleo o la propiedad intelectual.

EL TLCAN refleja en gran medida la dinámica política y económica en América del Norte y responde a una estrategia de integración regional que debe interpretarse de forma global. Ella es producto de las presiones de ciertos actores económicos, en particular de las empresas transnacionales (ETNs), que buscan crear un entorno favorable para sus actividades en un contexto internacional crecientemente globalizado. Estas fuerzas transnacionales ejercen presión sobre las instancias de poder político para imponer un modelo de integración con reglas que favorezcan la expansión de sus actividades dentro de marco de seguridad jurídica. Por esta razón, Organizaciones como la Business Roundtable, la U.S Chamber of Commerce, la National Association of Manufacturers, el National Foreign Trade Council y el U.S Council of The Mexico-US Business Committee se manifestaron a favor del acuerdo.

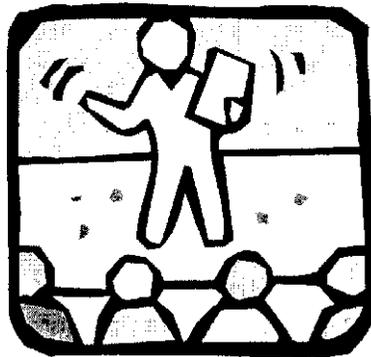
La posición central de las ETNs no supone que los Estados nacionales hayan sido totalmente excluidos del proceso. Contrariamente, ellos han tenido un rol protagónico en la promoción de un modelo que reivindica en el ámbito regional políticas económicas implementadas a escala nacional. La mano visible del Estado está presente en el TLCAN, aunque éste se oriente fundamentalmente por la mano invis-

ble del mercado (HOSSEIN ZADESH, 1997: 243254), pero actividad estatal no es la de promotor o director del proceso sino la de establecer un marco jurídico institucional que facilite el desarrollo del modelo de integración.

Los actores no estatales del sector productivo en México fueron aliados claves en la aceptación del modelo TLCAN. Salvo el sector agrícola y la pequeña empresa, el sector privado apoyó y participó de forma activa en el proceso de negociación del TLCAN. La Coordinadora de Organismo Empresariales de Comercio Exterior (COECE), creada en 1990, desempeñó un papel significativo en el proceso. Según Carlos Alba Vega, un equipo de equipo asesor del sector privado revisó el contenido y los aspectos técnicos de cada tema negociado y el Comité de Revisión de Redacción de la COECE, conjuntamente con los equipos negociadores de SECOFI, examinó los documentos desde un punto de vista jurídico y de redacción. De igual manera, existió el mecanismo de ' cuarto del «cuarto de junto», constituido por los coordinadores de los sectores económicos y de los equipos cuyos temas se negociaban en la reunión plenaria. El procedimiento del «cuarto de junto» también tuvo lugar por parte de México, en las reuniones de negociación que realizaban los responsables de comercio de los tres países. En estos casos estaba constituido por el Comité Asesor del Secretario de Comercio, donde la COECE tenía un lu-

gar destacado (ALVA VEGA, 2000). «El número de empresarios que participaron activamente con los negociadores oficiales de México fue muy variable, dependiendo del tipo de reunión de que se tratara: En los casos extremos como las reuniones plenarias que se celebraron en Dallas en febrero de 1992, donde se dieron cita los jefes de la negociación y todos los equipos, el sector privado llegó a participar 250 empresarios como asesores y consultores ante los diversos temas que se trataban, según la modalidad. del «cuarto de junto» (ALBA VEGA, 2000).

Frente a esta activa participación del sector productivo, la sociedad civil mexicana tuvo un papel mucho más modesto. Los grandes temas sociales de la negociación del TLCAN, la cuestión laboral y la protección del medio ambiente, no fueron resultado del activismo de las organizaciones sociales de México, sino de sus pares en Estados Unidos y Canadá.



Fue en el marco mismo del proceso negociador que se organizó la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC); organización paraguas que aglutina a diversos sectores opuestos al TLCAN. Constituido con el propósito de impulsar la participación de la sociedad civil en el proceso de integración, la RMALC criticó aspectos como el trato nacional a los inversionistas de Canadá y Estado Unidos, la apertura del sector petrolero, específicamente de la petroquímica, los compromisos en materia de reglas de origen y de propiedad intelectual. De igual forma, desarrolló una fuerte actividad en oposición a la aprobación del fast track (Ver TORRES, 1998: 431-470). Sin embargo, sus limitados éxitos le condujeron a adoptar una estrategia de vinculación con organizaciones de Estados Unidos y Canadá para formular una agenda transnacional alternativa a las negociaciones en marcha.

Las demandas de normas laborales más estrictas formuladas por de la AFL-CIO en Estados Unidos, no se transnacionalizaron de forma debida, pues las confederaciones sindicales mexicanas, cercanas al Partido Revolucionario Institucional (PRI) no se sumaron al proceso. Representantes del sindicalismo organizado mexicano participaron en algunas reuniones iniciales, pero pronto apoyaron las negociaciones y prefirieron canalizar sus demandas a través de los canales abiertos por

el gobierno de México (TORRES, 1998: 448). La Central de Trabajadores Mexicanos (CTM), se negó a participar en cualquier red transnacional e incluso intento impedir que algunos de sus sindicatos miembros lo hiciesen (COOK, 1996: 249). Igual posición fue la de los miembros del llamado nuevos sindicalismo. Así, mientras en la AFL-CIO y la Confédération des Syndicats Nationaux el TLCAN era percibido como una amenaza, en México era visto como un avance que, en palabras del líder de Sindicato Mexicano de Electricistas Jorge Sánchez, permitiría construir «la zona económica más importante del planeta donde exista empleo, seguridad y hermandad entre los trabajadores de nuestros pueblos para desarrollar e impulsar a la clase obrera en todo el mundo.» (Citado En GARAVITO ELIAS, 1996: 20).

Ante la neutralización de las centrales obreras mexicanas, las organizaciones canadienses y estadounidenses, tuvieron como aliado sólo al Frente Auténtico del Trabajo (FAT), pequeña organización sindical con vínculos con el sindicalismo canadiense y una de las fundadoras de la RMALC. El FAT diseñó en febrero de 1992 una Alianza de Organización Estratégica con la United Electrical Workers, en la que se comprometían a «explorar nuevas formas de solidaridad sindical internacional en la lucha por mejorar condiciones

de trabajo y de vida en ambos lados de la frontera.» (COMPA, 1999:94). El Sindicato de Camioneros (Teamsters) y el FAT también se comprometieron a trabajar juntos, aunque sin firmar un acuerdo. La acción de la FAT se proponía intuir en la negociación para el TLCAN fuese un mecanismo que permitiese incrementar el empleo y los salarios, mejorar las condiciones de trabajo, en especial en las maquilas, y facilitar la creación de sindicatos independientes. Esta agenda contrastaba un poco con la de los sindicatos estadounidenses, preocupados sobre todo por la defensa del empleo, y con las de los sindicatos canadiense, interesados en defender las condiciones de laborales y de seguridad social logradas en décadas previas (LUJAN, 1999: 168-169).

A pesar de estas diferencias el sindicalismo alternativo mexicano, representado por en el proceso del TLCAN por el FAT, tuvo éxito en establecer una alianza transnacional, que ha fortalecido su poder de negociación. Sin embargo, es un grupo minoritario en el espectro sindical mexicano, en el que la CTM mantiene un férreo control. Esto impidió que en México se formase un movimiento en masa que formulase demandas a los negociadores del TLCAN. La alianza CTM PRI emergió con toda fortaleza durante el proceso negociador, expresión de lo cual fue el apoyo que la mayoría de los sindicatos mexicanos brindaron a las propuestas del gobierno de Salinas.

En la cuestión ambiental el escenario fue similar. La sociedad civil actuó en el contexto de una alianza transnacional que en México tenía como representantes a las organizaciones que pertenecían a la RMALC y a movimientos como el Grupo de los Cien y el Instituto Autónomo de Investigaciones Ecológicas (TORRES, 1998: 452). La RMALC solicitó al gobierno mexicano la inclusión del tema ambiental en la negociación, sumándose así a las reivindicaciones de los grupos estadounidenses que rechazaban su exclusión. A pesar que el debate sobre las implicaciones ambientales del TLCAN fue dirigido en su mayor parte por los movimientos ambientalistas en Estados Unidos, la RMALC presentó una Agenda Ambiental, que fue entregada por escrito al Presidente Carlos Salinas de Gortari. En ella se proponía (ALTERNATIVAS, 1992:8):

- . La elaboración de un Plan Nacional Ambiental, que reconociera y atendiera las particularidades regionales y que se constituyera una Comisión Nacional de Medio Ambiente, formada por organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales, así como por especialistas que dentro de sus atribuciones tuvieran la facultad de sancionar la inversión extranjera a fin de que cumpliera con la normatividad ecológica y los estudios de impacto ambiental.
- . El mejoramiento del sistema legal sobre cuestiones ambientales, que

contribuyese a generar medidas que elevaran la calidad y los estándares de los productos y del consumo. Se proponía establecer regulaciones orientadas a resolver los problemas ambientales sobre la norma de que «el que contamina resuelve el daño» y la generación de alternativas tecnológicas compatibles con su entorno.

- . La promoción de un Código de Conducta para las empresas transnacionales, que prevenga y sancione las anomalías en materia ambiental y respalde el uso sustentable de los recursos.
- . La creación de un Fondo para el Medio Ambiente, administrado por la sociedad civil y los gobiernos, con recursos que provengan del alivio de la deuda externa, de los países desarrollados como reconocimiento a las asimetrías y a la deuda ecológica con México; a políticas fiscales orientadas a preservar el medio ambiente y de nuevas inversiones.
- . El rechazo a la generación y transportación de desechos tóxicos y a que se utilice el territorio nacional como depósito de los mismos.
- . El otorgar a los recursos del mar una dimensión ecológica para preservar especies deslindando la problemática de los intereses comerciales transnacionales y de la imposición unilateral de medidas ambientales.
- . La realización de una planeación del

desarrollo urbano con visión ambiental, que prevenga y restaure los problemas ecológicos de un crecimiento urbano acelerado con la firma del TLCAN, especialmente las zonas donde se asientan y se seguirán asentando las maquiladoras.

La mayor parte de estas demandas no fueron incluidas en el acuerdo paralelo sobre medio ambiente que respondió más a la preocupación de las ONOs estadounidenses de evitar que la competencia de bienes producidos en México mediante «procesos sucios» alentara la reducción de los niveles de protección ambiental en Estados Unidos. El punto central de la cuestión era la lucha entre ambientalistas y el sector empresarial sobre los estándares regulatorios. Estos pueden tener consecuencias comerciales, por ejemplo si se establece un límite al uso de pesticidas, al excederse el uso de estos puede alegarse la violación de normas sanitarias e impedir el ingreso de un producto al cierto mercado. En Estados Unidos el temor era que se flexibilizara estos estándares con la excusa que se trataban de simples barreras al libre comercio. En cambio, en México la percepción era justamente la contraria pues el sector empresarial temía a la inclusión de normas ambientales que luego pudieran ser utilizadas por Estados Unidos para justificar medidas proteccionistas (MEYER,2001:67).

Esta no era la mayor preocupación

de la RMALC, que como se evidencia en la Agenda entregada a Salinas de Gortari, proponía medidas de control a la actividad de las ETNs y una estrategia de desarrollo sustentable de país, en particular en las zonas de fronteras donde está localizada la actividad maquiladora. Esto no fue incluido en el acuerdo paralelo. Incluso en el caso de la frontera, la región con mayores problemas ambientales, se prestó poca atención a la solicitud de impedir el tráfico ilegal de sustancias contaminantes. Por ello, la RMALC criticó el acuerdo paralelo, pues además de crear una jurisdicción supranacional, apenas reconocía de manera tangencial las prioridades mexicanas, como el tráfico de sustancias peligrosas y el que no se reconociese la desigualdad económica de los países en el mantenimiento de la Comisión de establecía el acuerdo (TORRES, 1998: 463-464).

Esta sucinta evaluación de la actuación de los actores no estatales en el proceso de negociación demuestra como el sector privado, articulado en la COECE, y aliado con sus pares de Estados Unidos y Canadá, participaron de forma activa y cercana a las instancias de gobierno en el proceso de negociador. Los grandes grupos económicos mexicanos, socios en muchos casos de ETNs, pudieron influir en la agenda de negociación de su gobierno, aunque a veces tuvieron que ceder ante las presiones del socio mayor y hegemónico del proceso, Estados Unidos, como sucedió en la

negociación de las normas de origen y la apertura del mercado financiero. Las organizaciones de la sociedad civil que reclamaron su inclusión en el proceso negociador, no fueron escuchadas por las instancias gubernamentales. Las propuestas sobre medio ambiente de las organizaciones miembros de la RMALC o las demandas laborales del FAT no se incluyeron en los acuerdos paralelos.

El caso del TLCAN permite confirmar la hipótesis que los actores inciden en el modelo de integración que se adopta. El carácter neo liberal del TLCAN obedece a que los actores que más influyeron en el proceso negociador fueron las ETNs, las asociaciones del sector privado y los gobiernos comprometidos con el ajuste estructural. Por esto, en el TLCAN se ha permitido una liberalización comercial profunda, incluyendo el sector agrícola, se ha producido una flexibilización de las normas sobre inversión extranjera, se ha reglamentado de manera liberal la propiedad intelectual, se han abierto las compras gubernamentales y se ha instituido el mecanismo de arbitraje, medidas todas que facilitan la actividad de las empresas. Las demandas de la sociedad fueron reconocidas solo luego de terminada de negociación del TLCAN en los dos acuerdos paralelos, que en opinión de varios movimientos de la sociedad civil no satisfacen enteramente sus demandas.

Ciertamente, la lógica de la ac-

tuación de los actores no es la única que puede permitir explicar el proceso del TLCAN. Factores históricos y estructurales, como la asimetría del poder político y económico de Estados Unidos y sus dos socios son también relevantes. El TLCAN adoptó la forma que tiene, porque desde sus orígenes fue para Estados Unidos un

mecanismo de expandir sus intereses a través de una estrategia regionalista de inspiración neo liberal. Sin embargo, el análisis de las estrategias de los actores y de los sistemas políticos de cada país es un elemento indispensable para comprender la naturaleza del modelo instaurado en América del Norte.

CONCLUSIÓN

El nuevo regionalismo predominante desde fines de la década del ochenta y durante los años noventa estuvo acompañado los reclamos de la sociedad civil de su inclusión en el proceso de negociación de los acuerdos de integración. A pesar de las dificultades de que inclusión de la sociedad civil genera en el debate sobre la integración regional, es innegable que el análisis político de esta última no puede limitarse a analizar la actuación de los Estados nación o a los actores del sector productivo, como lo hacían los neo-funcionalistas o los realistas. Aliado de los empresarios y de los sindicatos, en la nueva integración se encuentran diversas organizaciones sociales (grupos ambientalistas, organizaciones campesinas, asociaciones feministas, grupos indígenas, etc.) que son afectados por el modelo aperturista que predomina en la mayoría de los procesos en marcha. La actuación de estos grupos se propone buscar un modelo alternativo en el que se reconozcan sus intereses. La diversidad de actores supone propuestas diversas, no pocas veces conflictivas de integración, y será el poder y la estrategia de cada actor el que determinará, en gran medida, el tipo de integración que se adoptará.

Como lo señala la experiencia del TLCAN, el poder y la influencia de los actores no estatales es asimétrica. El sector empresarial ha influido notoriamente en el modelo de integración del TLCAN. La sociedad civil que reclama su inclusión, ha sido excluida de las decisiones finales. El concepto de estructura de oportunidad política es de capital importancia para comprender esta asimetría de poder. Como señala Sainteny (1996: 13), «este concepto busca identificar las características del sistema político que más o menos facilitan las posibilidades de movilización (oo.) la estructura de oportunidad política es resultado de la configuración específica de recursos, de precedentes históricos y de posibilidades institucionales que limitan la movilización y facilitan el desarrollo de un nuevo actor en ciertas instancias y los frenan en otras.» La estructura de oportunidad política se refiere a la naturaleza centralizada o descentralizada, corporatista o pluralista de un régimen políticos. Estos factores son fundamentales para comprender las estrategias de los actores.

Basándose en esta noción de estructura de oportunidad política, resulta fácil comprender por qué el empresariado ha tenido éxito en imponer sus ideas sobre integración, mientras que la sociedad civil mexicana ha fracasado. Los actores que desean maximizar sus posibilidades de influir en las instancias de decisión deben

adoptar estrategias oportunas que tomen en cuenta la estructura de oportunidad. La estrategia del empresariado mexicano, a través de la COECE ha sido presionar directamente al gobierno mexicano, aunque a veces ha desplegado su acción en Estados Unidos. Esto le ha rendido beneficios debido a la estructura corporatista del sistema política mexicano, en el que existe alianza entre el empresariado y el gobierno, alianza que se ha profundizado desde el inicio de la reforma estructural.

La estructura de oportunidad política impidió que se produjera un debate laboral, como en Estados Unidos, pues los gremios sindicales más poderosos de México, aglutinados en la CTM, son parte de esta estructura corporativa.

Los sindicatos independientes y demás actores sociales del país, un gran número de ellos miembros de la RMALC, tampoco pudieron incidir en el modelo final que adoptaría el TLCAN pues no eran parte de la estructura corporatista del sistema político mexicano. Por ello optaron por una estrategias de alianzas transnacionales, mediante la cual pudieron hacer valer algunas de sus demandas, aunque fueron las exigencias de los grupos laborales y ambientales estadounidense, con fuerte poder de lobby en el Congreso en Washington, las que se reconocieron en los acuerdos paralelos.



- ALBA VEGA, Carlos (2000). *La Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE) de México*, México, Mimeo.
- Alternativas (1992), Publicación de la Red Mexicana de Acción frente al libre Comercio (RMALC), N° 14, julio.
- BRAUD, Philippe (1999), *Sociologie Politique*, Paris, LGDJ.
- CABALLERO, Emilio (1991), *El Tratado de Libre Comercio México, UNAM-Diana*, 199.
- COCKS, Peter (1980), 'Towards a Marxist Theory of European Integration', *International Organization* vol. 34 n° 1.
- OMPA, nce (1999), 'El ACLAN: un recuento de tres años', en Bensusán, Graciela (compiladora), *Estándares laborales después del TLCAN*, México, Plaza y Valdés, FLACSO.
- COOK, María Lorena (1996), 'As estratégias dos sindicatos mexicanos e norte-americanos nos tempos do NAFTA: novas limitações ou novas oportunidades', en Zylberstein, Hélio et al. (organizadores), *Processos de integração regional e a sociedade*, Sao Paulo, Instituto de Estudos Avanzados, Associação Brasileira de Estudos do Trabalho.
- DEUTSCH, Karl et al. (1966), *Integración y formación de comunidades políticas*, Buenos Aires, INTAL.
- GONDEKER, Leon y Thomas W. Weiss (1995), 'Pluralizing global governance; analytical approaches and dimensions', en Weiss Thomas G. y Leon Gondeker (editors), *NGOs, The UN and Global Governance*. Boulder, Lynne Rienner.
- RISPUN, Ricardo y Richard Krewkewich (1998), 'Consolidación de las reformas neoliberales. El libre comercio como sistema condicionante', *Cuadernos de Nueva Sociedad*, n° 2 (segundo semestre).
- HAAS, Ernst (1970), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950, 1957*, Stanford, California: Stanford University Press, 1958; SCHMITTER Philippe, 'A Revised Theory of Regional Integration', *International Organization*, Vol. 24, autumn.
- HOSSEIN-ZADEH, Esmail (1997), 'Nafta and sovereignty', *Science and Society*, New York, vol. 61, n° 2, summer.
- LUJAN, Bertha (1999), 'Los sindicatos frente al ACLAN', en Bensusán, Graciela (compiladora), *Estándares laborales después del TLCAN*, México, Plaza y Valdés, FLACSO, Friedrich Ebert Stiftung.
- MAC ADAM, Doug, Sydney Tarrow y Charles Tilly (1998), 'Pour une cartographie de la politique contestataire', *Politix*, n° 41, 1er Trimestre.
- MANCUR Olson (1971), *The Logic of Col/active Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- MAYER, Frederick W. (2001), 'Juegos de dos niveles: las negociaciones del TLCAN', en Borja Tamayo, Arturo (compilador), *Para evaluar el TLCAN*, México, Porrúa, Tec de Monterrey.
- MCFARLAND, Andrew (1987), 'Interest Group and theories of power in America', *British Journal of Political Science*, 17, pp. 129-143.
- MORAVCSIK, Andrew (1993), 'Preferences and power in the European Community. A liberal intergovernmentalist approach', *Journal of Common Markets Studies*, vol. 31, n° 4.
- OBERSCHALL, Anthony (1997), *Social Movements. Ideologies, interests and identities*. New Brunswick, London, Transaction Publishers.
- OFFE, Claus (1998), *Partidos políticos y movimientos sociales*, Madrid, Sistema.
- ROSA, Elias (1996), 'A integração e a agenda trabalhista de final de século (o caso do TLCAN)', en Zylberstein, Hélio et al. (organizadores), *Processos de integração regional e a sociedade*, Sao Paulo, Instituto de Estudos Avanzados, Associação Brasileira de Estudos do Trabalho.
- SAINTENY, Guillaume (1996), 'Comment naît un nouvel acteur politique', *Recherches Sociologiques*, No. 1.
- SCHOLTEJ Jan Aart (1999) *Global Civil Society, Changing the World, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation*, (CSGR), Working Paper No 31/99, Department of Politics and International Studies, University of Warwick.
- SCOTT, Allan (1993), *Ideology and social movements*, London, Routledge.
- TORRES, Blanca (1998), 'Redes y coaliciones en el proceso de negociación y aprobación del Tratado de libre Comercio de América del Norte', en Borja, Arturo et al. (compiladores) *Regionalismo y poder en las Américas: los límites del neo-realismo*. México, Porrúa, CIDE.
- TOURAINÉ, Alain (1993), 'Découvrir les Mouvements Sociaux', en Chazel, Françoise, *Action Collective et Mouvements Sociaux*, Paris, Presses Universitaires de France.