

## ENCUENTROS

**Impacto del Tratado de Libre Comercio  
entre Estados Unidos y Centroamérica  
en los actores sociales centroamericanos**

*Carolina Quinteros<sup>1</sup>  
María Eugenia Ochoa  
Diego Salcedo*

La negociación y firma del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos de (Norte) América (EE.UU.), mejor conocido como CAFTA por sus siglas en inglés, no ha sido un fenómeno de “consenso absoluto”.<sup>2</sup> Por el contrario, las polémicas han estado a la orden del día. Organizaciones sociales de diversa índole (incluyendo organizaciones campesinas, comunales, de mujeres, sindicatos, ONG, etc.) se han manifestado en diferentes grados de disidencia, para pedir desde la no ra-

- 
- 1 Carolina Quinteros, Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador (GMIES), e-mail: cquinter@amnetsal.com. María Eugenia Ochoa, Fundación para el desarrollo (FUNDE), e-mail: machoa@funde.org. Diego Salcedo, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, e-mail: salcedodiego@yahoo.es.
  - 2 El presente artículo se ha desarrollado con base en la investigación del mismo nombre realizada dentro del proyecto Centroamérica en la Economía Mundial del Siglo XXI, de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES, durante el año 2004. Vease documento completo en (<http://www.asies.org.gt/ca/>).

tificación, hasta la renegociación del Tratado. Organizaciones religiosas e iglesias han demandado de los Estados poner más atención a los posibles efectos sociales del CAFTA, sobre todo para los grupos sociales más pobres y vulnerables; académicos han señalado los posibles efectos negativos que este tendría para sectores importantes de las economías centroamericanas, tales como los pequeños agricultores en el campo y las micro, pequeña y mediana empresas en la ciudad; diversos organismos internacionales y agencias multilaterales –en principio favorables al CAFTA– han dejado ver algunos peligros que pueden derivarse del Tratado y que requieren de más atención de la que han recibido hasta hoy. Varios medios de comunicación han mostrado preocupación por las cosas que los gobiernos no están diciendo y hasta los grupos empresariales más comedidos en sus expresiones de descontento, han manifestado su inconformidad con la forma en que sus sectores han sido tratados en las negociaciones y ya han comenzado a demandar de los Estados mayor atención para los sectores productivos vulnerables (GMIES, 2003 y 2004).

Esta preocupación tiene sentido. No es sencillo encontrar experiencias exitosas en los resultados de los tratados de libre comercio. Incluso organizaciones como el Banco Mundial sostienen que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no ha derivado en un crecimiento económico ni de empleos extraordinario y que en los Estados menos desarrollados del sur no han visto mayores efectos sobre sus economías (Lederman, *et al.*, 2003).

Parece innegable que el comercio entre México y sus vecinos de Norte América ha crecido, pero no lo suficiente para atender la demanda de puestos de trabajo. Mientras se han producido aumentos de 500.000 empleos en el sector de manufacturas, el campo ha perdido cerca de 1,3 millones de puestos desde 1994. Al mismo tiempo, los salarios reales de la mayoría de los mexicanos son hoy más bajos que cuando el TLCAN entró en vigor, con lo cual no puede dejar de reconocerse que el aumento de la productividad –que sí ha sido notable– no se traduce en un aumento salarial (Polasky, 2004).

El TLCAN fue el primer tratado en el que se le incluyeron cláusulas laborales y ambientales y, en cierta forma, ha sido pionero en el establecimiento de nuevas regulaciones en la globalización y de las nuevas herramientas de gobernabilidad que podrían regir las nuevas relaciones comerciales entre países y entre empresas. Sin embargo, las cláusulas sociales del TLCAN tenían serios problemas para su implementación efectiva (HRW, 2001) y a la fecha, el acuerdo no ha concretado mejoras en el cumplimiento de derechos laborales para ninguno de los países firmantes.

En el tema ambiental (Vaughan, 2004) es posible ver en algunos sectores, como en el de manufacturas, cómo el Tratado ha contribuido a un aumento de la contaminación ambiental, cuyo costo económico supera las ganancias obtenidas por el desarrollo industrial, comercial y de inversiones. El Tratado también ha contribuido a aumentos en la contaminación del aire en la frontera Canadá-Estados Unidos y Estados Unidos-México y a acelerar cambios en las prácticas agrícolas comerciales que han sometido al diverso ecosistema a un riesgo mayor de contaminación por concentraciones de productos químicos. En el sector agrícola, los campesinos que han quedado sin empleo están intentando cultivar tierras de marginales y de laderas, con lo cual, se estaría contribuyendo a una mayor deforestación.

Por otro lado, el TLCAN no ha detenido el flujo de emigrantes mexicanos a los Estados Unidos. Por el contrario, el flujo ha aumentado desde 1994, pese a que paralelamente se han acentuado las medidas de contención a la migración latinoamericana en los Estados Unidos (Papademetriou, 2004).

Los nuevos acuerdos comerciales que se están negociando en la actualidad con los Estados Unidos no contienen medidas que puedan anticipar resultados diferentes. Si bien en otros tratados se han negociado plazos de desgravación más largos, Estados Unidos siempre mantiene dentro de estos acuerdos productos agrícolas subsidiados y las consecuencias para los productores agrícolas en los países en desarrollo podrían seguir siendo similares a los de México. De igual manera, el tema migratorio sigue sin ser abordado más que para casos de mano de obra calificada en tratados como el firmado entre Estados Unidos y Chile; las cláusulas sociales y ambientales continúan sin procedimientos, incentivos y/o sanciones que ayuden a que los países refuercen en cumplimiento de sus propias leyes y, en general, siguen sin establecerse paralelamente, políticas para que los gobiernos administren de una mejor manera la transición que resultará de la aplicación del tratado.

Empero, los nuevos tratados sí están incluyendo algunas novedades que tendrán serias repercusiones para los países pobres. El manejo de las reglamentaciones sobre propiedad intelectual es uno de estos casos. Para casi todos los acuerdos comerciales que Estados Unidos ha firmado desde 1994 se estipulan medidas aún más restrictivas que las establecidas por Doha, elevando el número de años para mantener la exclusividad en el uso de patentes, restringiendo las posibilidades de que los países pobres adquieran o produzcan medicinas genéricas accesibles a la población. Con esta información, no es posible anticipar demasiados beneficios sociales de los tratados comerciales que se están elaborando (Oxfam, 2004).

Ciertamente, el CAFTA al igual que el TLCAN no es solamente un acuerdo comercial y esto lo vuelve un tema controvertido. Más allá de las estipulaciones sobre aranceles y cuotas de importación/exportación, el Tratado contiene capítulos sobre temas laborales, ambientales, requisitos de desempeño y de inversión. En sí mismo, está concebido como un instrumento para incidir más allá de la exportación e importación de mercancías y es previsible que traiga consecuencias en diversos ámbitos de la vida centroamericana.

Hay consecuencias que ya fueron anticipadas y planificadas por los negociadores al introducirle capítulos sobre temas no comerciales, pero hay algunas otras que se escaparon de las manos de quienes lo idearon. El CAFTA podría repercutir en la conformación de nuevos grupos productivos, reorganización de los actores sociales y replanteamiento de sus relaciones con el Estado, nuevos retos a la gobernabilidad, entre otros.

El Tratado no ha pasado inadvertido para las organizaciones sociales en Centroamérica. Ya sea a favor, en contra o tratando de incidir en el curso de las negociaciones, diversas organizaciones de sociedad civil se han sentido invitadas a pronunciarse sobre el asunto. Las expresiones en este campo rebasan las fronteras nacionales y se han centrado en la esfera transnacional. Al menos dos redes centroamericanas se construyeron para abordar el tema: la Iniciativa Centroamericana de Comercio Integración y Desarrollo (Iniciativa CID) y el Bloque Popular Centroamericano.

Cada una de estas redes realizó acciones en torno al CAFTA durante el transcurso de las negociaciones. Aunque en cierto momento, todas utilizaron un poco de las diferentes herramientas de acción colectiva y protesta, algunas organizaciones lo hicieron llamando a la resistencia y otras, trabajando en la incidencia y cabildeo.

La incidencia y el cabildeo son estrategias de trabajo relativamente comunes en Estados Unidos y Europa, pero novedosas en Centroamérica. Los canales de participación ciudadana en estos países han sido radicalmente diferentes a los que existen en sociedades con mayor tradición democrática y en Centroamérica (con excepción de Costa Rica) han predominado más bien las acciones contenciosas y de resistencia, frente a las de incidencia y cabildeo.

EL CAFTA preveía la consulta amplia a diversos sectores interesados en Centroamérica. Sin embargo, diversos actores aseguran que esta participación no se dio en la amplitud debida. Los gobiernos en Centroamérica aún no se han abierto a la interacción con sus ciudadanos y las quejas de los actores sociales sobre esta exclusión aún se mantienen. Ciertos grupos fueron escuchados con atención, pero otros no. ¿Qué nos dice esto so-

bre la evolución de democracia en Centroamérica? ¿Es posible afirmar que hay más apertura desde los gobiernos hacia su ciudadanía o más bien que los procesos políticos siguen teniendo un signo excluyente y poco concertador?

Por el lado de los actores, ¿qué capacidad de movilización/ convocatoria/incidencia podrían tener estas redes? ¿Podrían dar lugar a un renacimiento de la organización y participación ciudadana en Centroamérica? Si esto es así, ¿cuál sería el signo de este nuevo movimiento?, ¿cómo serán las relaciones que estas organizaciones establecerán con los actores políticos tradicionales?

Cada una de estas redes mantiene, asimismo, sus conexiones internacionales con otras organizaciones que a nivel de América Latina ya se estaban pronunciando en torno a la Zona de Libre Comercio de las Américas, conocida como ALCA, por sus siglas en inglés. Centroamérica, que había estado relativamente relegada de estas discusiones continentales, se integra con mucha fuerza como consecuencia de la actividad de oposición al CAFTA. Estas nuevas alianzas podrían tener efectos en la conformación de una movilización social más amplia y global en la región y de nuevas relaciones con actores extrarregionales.

Las interacciones transnacionales en torno a tratados de libre comercio no son tampoco un fenómeno del todo nuevo. El proceso de negociación del TLCAN fue testigo de una coordinación interesante entre organizaciones de trabajadores agrícolas, ambientalistas y sindicatos de Canadá, Estados Unidos y México. En esta interacción se planificaron estrategias conjuntas y en algunos casos, los actores modificaron sus discursos tradicionales enfocados originalmente sobre problemas domésticos hacia críticas del TLCAN desde la perspectiva de los efectos esperable en los tres países. Los actores se beneficiaron de este intercambio e incorporaron rápidamente lo aprendido a sus tareas cotidianas (Ritchie, 2002).

En su momento, esta interacción fue vista como todo un éxito ya que juntos, lograron que el TLCAN incorporara una cláusula laboral y otra ambiental mediante la cual los tres países se comprometían a mejorar su desempeño en estas áreas. Ross Perot, candidato presidencial independiente en los Estados Unidos, había vaticinado que México sería una gran aspiradora de empleos de los Estados Unidos y esto generó incertidumbre entre trabajadores, trabajadoras y sindicatos estadounidenses, por lo cual, las cláusulas servían, además, para paliar el temor de que las inversiones de menor valor agregado se trasladaran a México.

A estas alturas, los acuerdos son criticados por no haber sido suficientes para mejorar los estándares en ninguno de los países y porque no

lograron paliar de ninguna manera sus efectos negativos, sobre todo en los sectores agrícolas; pero siguen siendo vistos como el primer gran intento en ligar los temas comerciales a los asuntos laborales, ambientales y de derechos humanos en un ambicioso intento por poner un poco de orden y buscar mecanismos de gobernabilidad en el proceso de globalización que no ha favorecido por igual a los distintos países y sectores (Gereffi y Mayer, 2004). ¿Podrían ubicarse las acciones de los actores centroamericanos sobre el CAFTA como un nuevo aporte a esta naciente búsqueda de gobernabilidad en la globalización? ¿Qué posibilidades tienen los actores en la región para colocarse en la discusión global sobre este tema?

Las acciones colectivas y el activismo transnacional en contra de los efectos perversos de la globalización, había sido hasta hace poco, un fenómeno de las sociedades desarrolladas. Centroamérica se había integrado de manera activa a las redes de activistas internacionales durante la década de los ochenta –los años de las guerras en la región–, pero en calidad de víctima de violaciones a derechos humanos. Sin embargo, las articulaciones internacionales que actualmente se estarían gestando, sobre temas fundamentalmente económicos, son un fenómeno nuevo para la región. ¿Qué tanto estas relaciones extrarregionales van a afectar la conformación de un movimiento social Centroamérica?

El CAFTA, en tanto un fenómeno polémico para diversos sectores y organizaciones sociales podría significar un punto de inflexión en la organización social y participación de actores sociales en la arena internacional, pero también en los escenarios locales.

Por todo lo anterior, en el presente estudio hemos querido analizar estas manifestaciones de descontento y valorar si estas han incidido en la modificación de los patrones de movilización de los actores centroamericanos. Las demandas y las acciones realizadas por las organizaciones sociales renuentes o abiertamente opuestas a la firma del Tratado, permiten analizar la evolución de la acción social en la región, así como la relación entre los actores y los mecanismos institucionalizados de las democracias, aún en formación, en Centroamérica.

Nuestra pregunta central es si es posible que este accionar de los actores sociales resulte lo suficientemente significativo como para modificar sus formas de organización. Para contestarla, se realizó un estudio en los cinco países de la región con entrevistas a más de veinticinco actores clave en total, pertenecientes a cada una de las redes existentes, así como a analistas independientes que pudieran ofrecer un punto de vista diferente sobre las acciones de estas organizaciones. Las entrevistas fueron realizadas durante el primer semestre del 2004.

El documento está estructurado de la siguiente manera. Primero se hace una breve exposición del marco conceptual que ha sido utilizado para esta investigación, especialmente en lo relativo a uno de los rasgos característicos del objeto de estudio: la transnacionalización de la acción social. A partir de allí, se anticipan algunas de posibles explicaciones que dicho marco ofrece a los hallazgos de este trabajo. Posteriormente, se abordan los estudios de caso surgidos en cada uno de los países. En este parte se destacan un análisis de las percepciones sobre el impacto social que el CAFTA podría llegar a tener, así como las experiencias de participación novedosas que se han dado en cada país, ya sea a través de los denominados “cuartos adjuntos” o de movilizaciones de calle y/o foros masivos. Finalmente, se presentan las conclusiones generales.

## **1. Marco conceptual**

No toda acción colectiva representa un movimiento social. Ateniéndonos a la definición de Della Porta y Diani (1999), un movimiento social reúne las siguientes características: a) es una red de interacción informal entre múltiples organizaciones y miembros, cuyas relaciones entre sí no están necesariamente estructuradas, aunque puedan estar sintonizadas mediante intercambios de información, acciones conjuntas, etc.; b) comparten creencias, solidaridad y sentido de pertenencia, incluyendo símbolos, imaginarios e identidades colectivas; c) están comprometidos con problemas o conflictos sociales sobre los que intentan provocar cambios; y d) mantienen el uso de varias formas de protesta como herramienta para hacer reclamos.

En tanto que un movimiento excede en mucho a una organización, estos pueden albergar diversas organizaciones con diferentes estilos de trabajo y niveles de radicalidad en su estrategia, pero entre quienes se comparte, al menos a un nivel básico, creencias, símbolos, sentido de pertenencia, preocupación por un problema social concreto y deseo de provocar cambios.

Las formas de acción de los actores involucrados en movimientos sociales varían grandemente. Para explicarlas, algunos enfoques sostienen que el comportamiento colectivo está determinado por un sistema de valores comunes, símbolos y significados, que se ponen en acción en el momento en que las normas predominantes generan un sentimiento de insatisfacción en los grupos que han decidido movilizarse por un cambio. Otros asumen que los actores definirán sus acciones sobre la base de deci-

siones racionales, determinadas fundamentalmente por la disposición de recursos y un análisis de costo-beneficio. La corriente de los nuevos movimientos sociales señala que el núcleo de la acción colectiva está referida a conflictos cuyos actores son clases sociales emergentes en las sociedades postindustriales, quienes se oponen a la intromisión tanto del Estado como del mercado en la vida social, y reclaman el valor de las identidades comunitarias y del individuo como sujeto del desarrollo (Della Porta y Diani, 1999, y Touraine, 1997). Sin embargo, ninguno de estos enfoques logra explicarnos la complejidad de las decisiones tomadas, los tipos de estrategias que desarrollan, ni su relación con el Estado y el sistema político. El enfoque de las oportunidades políticas intenta dar este salto.

Este enfoque se ocupa de analizar las diferentes características del sistema político que influyen en las acciones de los movimientos sociales en lo que se define como el ciclo de protestas. Los autores de la escuela estadounidense de procesos políticos, dentro de los cuales Sydney Tarrow es uno de los principales representantes, sostienen que es el grado de apertura o de bloqueo del Estado lo que determina la forma en que los actores van a organizarse y las estrategias a utilizar "...los descontentos encontrarán oportunidades favorables no sólo cuando hay pendiente una reforma, sino también cuando se abre un conflicto entre las elites, cuando cambian las alianzas o cuando emergen conflictos entre las elites" (Tarrow, 1994:148).

Pero también existen características estables de los Estados que pueden conformar oportunidades para el accionar de los actores sociales. Cuando el Estado facilita la interacción y existen canales de comunicación con la sociedad civil, es probable que el accionar del movimiento se encauce por vías institucionales tales como el cabildeo, la incidencia, etc. Sin embargo, si el Estado es represivo y la acción de los actores sociales disidentes no encuentra forma de expresarse, las acciones tenderán a volverse más violentas y radicales.

En un Estado democrático, es posible que quien persiga reformas en un área específica, las obtenga, favoreciendo así, movimientos sociales y acciones que no amenacen el sistema en su conjunto. En un Estado autoritario, en cambio, para conseguir una reforma, hay que modificar todo el sistema y sustituirlo por otro que permita hacer esa reforma puntual que era reclamada en primer lugar. Este Estado no tiene mecanismos para procesar la disidencia y tiende a reprimir este tipo de movimientos, con lo cual favorece, aún más, la radicalidad de estos. En suma, el repertorio de protesta de los movimientos sociales dependerá en buena medida del avance en la construcción democrática en una sociedad determinada, de los canales institucionales para procesar conflictos y disidencias, y del cú-



mulo de oportunidades políticas de que disponen los actores sociales en un momento determinado. ¿En cuál de estas situaciones se encuentran los actores sociales en Centroamérica?

Algunos estudios sobre el comportamiento de las redes anti CAFTA en Centroamérica sostienen que estas dan muestra de la diversidad de enfoques con que los actores sociales se acercan al movimiento antiglobalización (Spalding, 2004). Las tendencias encontradas son tipificadas como redes de “negociadores críticos” o de “activistas transgresores”. Negociadores críticos serían quienes intentan usar los limitados espacios abiertos por las autoridades y, si bien presionan hasta el límite esos escasos márgenes para abrirlos aún más, se mueven dentro de las reglas del sistema. Los activistas transgresores más bien enfatizan su rechazo a tales márgenes y reglas, se movilizan para expresar su repudio a los procesos de consulta institucionales, denuncian los acomodos al sistema y en general, representan un desafío al sistema mismo.

Las diferencias entre estos enfoques estarían determinadas por patrones de comportamiento político que varían a través del tiempo. Así, “...las oportunidades políticas cambiantes del período de estabilización posterior guerras civiles y los ajustes demandados por las reformas electorales debilitaron ciertos sectores de la sociedad civil y fortalecieron otros, modificando trayectorias y redefiniendo los debates” (Spalding, 2004: 23).

Ciertamente, Centroamérica se encuentra frente a procesos de democratización no acabados y las instituciones políticas presentan demasiadas señales de que la apertura a las demandas de la ciudadanía sigue sin consolidarse. Al mismo tiempo, los procesos privatizadores, la corrupción de los gobiernos<sup>3</sup> y la pobreza evidente de la población, frente al enriquecimiento de muy pocos, genera un campo muy fértil para el surgimiento de expresiones radicales de descontento que demanden no solo “No al CAFTA”, sino un “no” al sistema capitalista al estilo centroamericano.

Paralelamente, el contexto político sí ha generado ciertos espacios de participación que han sido aprovechados por algunos actores para conseguir cambios en políticas públicas. Cada vez más, los actores someten a prueba a las instituciones, algunas veces con éxito y otras, sin él. En todo caso, ya sea como moviéndose dentro del sistema o intentando cambiarlo, los actores sociales del movimiento crítico de la globalización juegan dentro de los marcos institucionales previstos. La novedad que presenta el CAFTA, es que esta disidencia ahora se realiza a nivel transnacional, presentando nuevos desafíos al estudio de los movimientos sociales en la región.

---

3 Curiosamente, El Salvador es el único país de la región que no tiene expresidentes procesados por corrupción.

Las redes de activistas pueden operar a escala nacional, enfocándose en provocar cambios sobre el Estado del cual forman parte, pero también –y cada vez con mayor frecuencia– se trata de redes transnacionales de activistas originadas por la interacción de diversos actores involucrados en la defensa de ciertos temas y que, pese a no coincidir en el mismo espacio geográfico, comparten principios, ideas y valores (Keck y Sikkink, 1998).

A nivel teórico, las redes se plantean operando en apoyo a los actores y procesos ubicados en países cuyos Estados han bloqueado la participación de la ciudadanía y en donde no hay espacios para que las organizaciones de la sociedad civil puedan influir en la toma de decisiones de sus gobiernos. Los actores bloqueados buscarían el apoyo de los activistas fuera de sus fronteras (o los activistas solidarios procuran apoyar a aquellas sociedades que consideran cerradas, con ausencia de procesos democráticos y/o violaciones a los derechos humanos), y estos hacen uso de todos sus recursos para movilizar a la opinión pública en torno al tema en cuestión y, desde allí, buscan influir en los Estados que mantienen los bloqueos.

Según dicho enfoque, se estarían generando un patrón que traza una trayectoria semejante a la de un bumerán. Se parte de un Estado sin mecanismos de participación para los actores locales, estos buscan a los activistas que se mueven en el ámbito internacional y movilizan recursos de afuera para influir en su propio Estado. La trayectoria se cierra con las respuestas de este a las presiones recibidas desde más allá de sus fronteras. En este esquema, violaciones a los derechos humanos o demandas sociales que son originadas en un país determinado, son demandados en otro completamente diferente. Así, “...cuando los canales de participación están bloqueados, la arena internacional podría ser la única forma en que los activistas domésticos logran llamar la atención sobre sus asuntos” (Keck y Sikkink, 1998:12).

Ya hay antecedentes de demandas ecologistas, de derechos humanos, de derechos de las mujeres, entre otras, que se han venido articulando en el ámbito internacional y con la interacción de actores situados en diferentes puntos geográficos. Así, las violaciones a los derechos humanos de las dictaduras en el Cono Sur y las guerras en Centroamérica, la destrucción de reservas forestales del Amazonas, el *apartheid* sudafricano, entre otros, son ventilados internacionalmente, convocando a la opinión pública a presionar a sus respectivos Estados, y sobre instituciones internacionales involucradas para pronunciarse e incidir en las posibles respuestas a dichos problemas.

Los y las centroamericanas somos testigos en primera persona de cómo la presión internacional ha incidido en la resolución de los conflictos

militares en décadas anteriores y, actualmente, es bastante evidente que el interés de grupos defensores de derechos laborales en los países desarrollados, consiguen que las compañías transnacionales reivindiquen derechos a los y las trabajadoras centroamericanas, que los mismos Estados le han negado, especialmente en libertad de asociación sindical. Las marcas de ropa parecen más interesadas que los Ministerios de Trabajo de la región en resolver violaciones a derechos humanos y mala aplicación de la propia ley laboral (Quinteros, 2002).

Sin embargo, las actividades en torno al CAFTA resultan distintas a otro tipo de acciones transnacionales en las que Centroamérica ha estado inmersa. En este caso, si bien el factor internacional es vital para la movilización y/o el cabildeo, para la crítica o para la transgresión y la negación del sistema, los actores centroamericanos no ingresan en ella en calidad de víctimas que esperan la solidaridad internacional, sino como colegas, priorizando la organización y la coordinación de acciones, información y compartiendo contactos en el ámbito regional. La colaboración entre los actores de la región ha sido prioritaria y, aunque las relaciones con aliados en los Estados Unidos sigue siendo clave para la no ratificación del CAFTA, los énfasis parecen estar en la construcción de un “activista regional”.

Esto representaría un interesante paso en el quehacer de los actores sociales centroamericanos. Además de la incorporación de nuevas herramientas de acción colectiva que presenten desafíos al sistema político y al modelo neoliberal, esta crítica ahora se realiza más allá de las fronteras y con actores cada vez más hábiles para colocarse en la discusión internacional de manera activa.

Una de los puntos débiles en las acciones a través de las fronteras, es el innegable desbalance de poder entre las organizaciones sociales del Norte y del Sur. Pese al ambiente de solidaridad, de creencias compartidas, sentido de pertenencia e imaginarios colectivos, que envuelve las redes de activistas transnacionales del movimiento crítico de la globalización, el Sur tiende a quedarse relegado de los espacios en que se toman las decisiones y con frecuencia, estos pierden el control de la agenda, del curso de las acciones y, por lo mismo, de los resultados de las campañas (Quinteros, 2002).

En el CAFTA, esto podría ser distinto ya que el desbalance de poder entre los actores regionales sería menor y porque, en este caso, son los centroamericanos quienes están definiendo los términos en que quieren que su caso sea tratado en el ámbito internacional. La agenda de la solidaridad sobre este tema, no habría dejado por fuera al Sur y los actores regionales habrían dado muestras de fortalecimiento.

El estudio que se presenta analiza la forma en que estas redes han estado trabajando sus demandas y la forma en que se han coordinado para echar a andar sus actividades, con el fin de analizar si las novedades encontradas reflejan un escalonamiento en la construcción de actores sociales fuertes, beligerantes y con capacidad de propuesta y de incidencia. Esta sería una novedad no prevista por quienes idearon el CAFTA y sus mecanismos de negociación y consulta con la sociedad civil.

Habría aún que discutir qué tipo de actores o redes sociales son las que se están construyendo en Centroamérica. Algunos autores (Khagram, *et al.*, 2002) sostienen que los actores transnacionales pueden ser de cuatro tipos: organizaciones no gubernamentales internacionales, redes de activistas internacionales, coaliciones internacionales y movimientos sociales. Un movimiento social transnacional es lo más complicado de construir y requiere de una acumulación de esfuerzos de movilización sostenida, pero cuya característica fundamental que lo diferencia de redes y de coaliciones es su poder disruptivo. Un ejemplo de esto es el movimiento contra los efectos perversos de la globalización que hizo su primera aparición pública en Seattle en 1998 y que no ha dejado de movilizarse frente a casi cada reunión de alguno de los organismos que intentan poner reglas a la globalización (Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio, etc.). Históricamente, la forma más común de acción transnacional se da a través de redes y coaliciones donde las organizaciones comparten estrategias, información y coordinan acciones en más de un país, para provocar el cambio social.

Por otro lado, habría que analizar los alcances transnacionales que se están gestando en Centroamérica. Los mismos autores expresan la importancia que tienen las distinciones sobre si las redes o coaliciones en cuestión están tratando de involucrar a actores extra nacionales para resolver un problema doméstico (como las demandas de respeto a derechos humanos) o si más bien, están trabajando un tema que es en sí mismo internacional (como la globalización) y requiere de actores, estrategias y procesos transnacionales y de cual se esperan, resultados que afecten a más de un país.

El comercio internacional es una herramienta de política económica que puede ser utilizado para beneficiar a pocos o a muchos. Lamentablemente, aún no se ha visto que haya contribuido a superar los altos índices de pobreza en diversas regiones del mundo. Esto no escapa del análisis de activistas y actores sociales, que ya han comenzado a utilizar los grandes acontecimientos de la globalización –como el libre comercio– para colocar sus críticas al sistema, movilizar a la ciudadanía y presionar a los Estados y a las instituciones internacionales para abrirse a las demandas de la población.

Centroamérica entra de lleno al movimiento de crítica de la globalización con el CAFTA y vale la pena estudiar los efectos que este ha tenido en la conformación de redes y actores sociales.

## 2. Los casos nacionales

Los actores regionales han utilizado diferentes formas para manifestar sus disidencias respecto al CAFTA, y estas han tenido diferentes impactos en cada país, dependiendo del contexto propio y de la situación de organizativa de los actores que llevaron adelante las estrategias.

En Costa Rica, por ejemplo, al igual que en el resto de Centroamérica, existen principalmente dos redes funcionando en torno al CAFTA: La Iniciativa Mesoamericana Comercio, Integración y Desarrollo Sostenible (Iniciativa CID), y el Bloque Centroamericano. Sin embargo, éstas no son las únicas activas sobre el tema. Adicionalmente, los sindicatos, y especialmente los del sector público, mantienen una participación destacada en las actividades de protesta y de incidencia frente al CAFTA. Los sindicatos y los miembros de la Iniciativa CID serían los que estarían del lado de los negociadores críticos, aunque los sindicatos, según las instituciones públicas que representan estén o no afectadas por el CAFTA, han oscilado entre la crítica y la resistencia, sin llegar tampoco a una posición de crítica total al modelo económico del país.

Del lado de los transgresores, que se replantean el modelo económico y no solo el CAFTA, se encuentra el Encuentro Popular, y aunque su membresía es alta (más de cien organizaciones) no consiguen opacar a los sindicatos del sector público que resultan los actores más influyentes en el contexto costarricense. Las empresas estatales de electricidad, comunicaciones y seguros son percibidas como instituciones emblemáticas del Estado Social costarricense y forman parte de los símbolos más importantes del imaginario popular. En el pasado, la mera propuesta de privatización de estas instituciones generó importantes niveles de movilización que obligaron a que el Gobierno se retractara de sus planes de apertura.

La opción radical en contra del CAFTA está basada en una profunda oposición a la forma en que el comercio mundial ha afectado la vida de las personas más pobres y de las iniquidades que han generado las políticas de liberalización comercial y de privatizaciones ejercidas por los gobiernos centroamericanos. Su oposición, sin embargo, no es una negativa a los avances de la globalización, sino a la forma en que esta está siendo manejada en favor de las grandes empresas y en detrimento de las perso-

nas. En ese sentido, su demanda de no ratificación del CAFTA no se limita a este Tratado en particular, sino a todos los tratados que hayan sido negociados en atención a las grandes empresas. No apoyan la renegociación del tratado ni las reformas que le puedan hacer a este –posición que es la mantenida por los sindicatos–, ya que su oposición es a la existencia misma del CAFTA. No solicitan un CAFTA reformado, sino que demandan que este sea anulado.

Por su parte, la posición de la renegociación, que es la de los sindicatos, se pronuncia por un no al actual contenido del CAFTA, ya que su interpretación es de que tal y como fue negociado el Tratado, es perjudicial para los países centroamericanos. Finalmente, la posición de la Iniciativa CID secunda esta posición de renegociación, siendo su enfoque el de buscar formas de incidir para que el Tratado afecte lo menos posible a la población más vulnerable. La posición de la incidencia es de un distanciamiento crítico frente al CAFTA, pero no de un rechazo profundo a los tratados comerciales. Especialmente, se critica la forma excluyente en que éste fue negociado y la poca información que el público tiene sobre los impactos de este tratado, y en el caso de Costa Rica, las organizaciones de la CID parecerían estar más inclinadas a sumarse a la posición de la renegociación, siempre y cuando esta no afecte los logros obtenidos en el CAFTA para los productores hortícolas, los cuales, al parecer, obtuvieron algunas concesiones adicionales que les permitirían ventajas para exportar a los Estados Unidos, frente a la situación actual sin CAFTA.

En cuanto a los mecanismos de acción, los actores interesados, independientemente de su tendencia, han optado por la investigación y el análisis, la capacitación a la población, foros, publicaciones, elaboración de documentos de difusión. Ambas tendencias realiza, asimismo, labores de cabildeo, pero escogen diferentes “blancos” de este. Mientras los críticos se enfocan en el órgano ejecutivo para solicitar que el CAFTA sea modificado, los más radicales prefieren centrar sus esfuerzos en la Asamblea Legislativa para solicitar que no sea ratificado.

Por otro lado, los negociadores críticos hicieron énfasis en la participación del cuarto adjunto, pero los más radicales se enfocaron en las movilizaciones. Estas movilizaciones lograron un altísimo nivel de convocatoria durante el 2004, cuando fueron organizadas por los sindicatos y organizaciones campesinas aglutinadas en la Comisión Nacional de Enlace, organismo de coordinación entre diversos actores y tendencias, con la participación de figuras políticas de peso en este país.

Tanto la CID como el EP evalúan que su trabajo ha dado como resultado el avance en la reflexión, educación y comunicación a la población so-

bre temas comerciales. Además, afirman que la gente se ha organizado en torno a esta temática y, según sus dirigentes, no se trata de cualquier tipo de organización, sino de una que demanda participar activa y plenamente en los procesos de interés nacional, y que exige la transparencia y rendición de cuentas por parte del Estado, a través de la interpelación de los funcionarios públicos. Sin embargo, el análisis final de cada uno difiere. Mientras unos ven que se ha avanzado en la rendición de cuentas por parte del Estado, otros prefieren analizar la situación como de formación de una masa crítica que eventualmente cuestionará el modelo con mayor fuerza.

El caso de El Salvador presenta algunas características similares en materia de estrategias usadas según el tipo de posición de la organización y planteamientos de los actores sobre el CAFTA; sin embargo, acá hay elementos particulares que le dan una tónica distinta. Este país se presenta como uno de los escenarios de mayor polarización política y esto se refleja en lo radical de las posiciones tomadas frente al CAFTA. A diferencia de Costa Rica donde surge una opción intermedia entre el rechazo radical y la negociación crítica, en El Salvador solo se registran posiciones “totalmente a favor” y “totalmente en contra”. Esta polarización también puede atribuírsele a que este es uno de los países donde el Gobierno ha manifestado mayor agresividad en la defensa del Tratado. De hecho, a febrero del 2005 era el único país de la región que lo ha ratificado.

Al igual que en Costa Rica, los actores de las diversas tendencias han utilizado la investigación, la capacitación, foros, publicaciones, elaboración de documentos de difusión, etc. Sin embargo, en este caso, las organizaciones de la Iniciativa CID se dedicaron a generar información detallada del avance de las negociaciones y a desvelar los detalles del proceso que fueran relevantes para que los actores tomaran decisiones sobre la marcha y definieran o enrumbaran sus estrategias. La información se convirtió en este caso, en una herramienta de cabildeo y no solo en instrumentos para capacitación o difusión general. Asimismo, la participación en el cuarto adjunto fue mucho más intensa en El Salvador y permitió a estos actores formar puentes con otras organizaciones, incluso empresariales, para compartir información y tácticas de negociación conjuntas.

Para los más radicales, las opciones se enfocan hacia las movilizaciones populares, pero estas no alcanzan el nivel de participación que lograron en Costa Rica o en Nicaragua, como se verá más adelante.

De igual manera, el trabajo de cabildeo fue realizado por actores de ambas tendencias, pero mientras los críticos se centraban en el Equipo Negociador y el Ministerio de Economía, los más radicales se enfocaban en la Asamblea. Sin embargo, en este caso los cabildeos en la

Asamblea Legislativa no han sido tan intensos como en Costa Rica. En parte, por la polarización existente que llevó a la mayoría de cabilderos a trabajar solamente con la fracción de un par de partidos políticos y no con todas. Pero también podría deberse a que esta asamblea podría presentar un escenario más predecible: los diputados votan según sus partidos les dictan y allí hay muy poco espacio para la disidencia interna y el voto decidido personalmente por el funcionario. Cabildar frente a los partidos podría ser interesante, aunque muy probablemente ineficaz pues estos fijan posiciones muy firmes, arraigadas en sus intereses partidarios más que en los de la población votante, hacerlo frente a los diputados es una opción aún menos útil. De hecho, el Tratado fue ratificado aun cuando muchos diputados que votaron a favor dijeron no haber leído el documento.

Para el caso de Guatemala, sucedió algo interesante. Si bien es un país polarizado, las diversas tendencias lograron articularse en una sola instancia denominada Mesa Global. Esta se vino configurando en torno al agrupamiento de varias organizaciones sociales desde finales de la década de los noventa para darles seguimiento a temas relacionados con la globalización, incluyendo la evaluación de las Políticas de Ajuste Estructural, y el seguimiento y contraloría a las instituciones multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Estas organizaciones comenzaron a trabajar la temática comercial a principios del año 2000, con el inicio de la negociación del TLC entre México y los países del Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador).

En el espacio de la Mesa Global, las organizaciones de la Iniciativa CID tuvieron una participación protagónica en el ámbito análisis, la investigación y la elaboración de propuestas en el proceso de negociación, compartiendo información con las otras organizaciones y en la articulación de acciones de difusión, de formación a sectores sociales, así como en acciones de movilización y presión para establecer posiciones consensuadas desde el movimiento social frente al Gobierno y a los equipos de negociación. La Iniciativa CID en Guatemala impulsó procesos de análisis, investigación y elaboración de propuestas, fundamentalmente en el ámbito de procedimientos, contenidos y entorno del CAFTA en los temas agropecuario, laboral, mediana, pequeña y microempresa, ambiental y sobre derechos humanos, con énfasis en la parte agrícola y laboral. Para esto, desarrollaron actividades de coordinación y establecimiento de alianzas, sobre todo con gremios de producción de granos básicos, avicultura, y algunos gremios del sector empresarial. También impulsaron acciones de incidencia a través de la difusión de información que contribuyera a la formación de la opinión



pública, a través de entrevistas y de conferencias de prensa en diversos medios de comunicación, a la vez que impulsaron acciones de cabildeo con el equipo negociador, tanto en el ámbito nacional como en el contexto de las pre-rondas y de las rondas de negociación del CAFTA.

Por su parte, las organizaciones sociales de la Mesa Global que se articulaban de forma más cercana con las posturas del Bloque Centroamericano, impulsaron acciones denominadas de “resistencia” en contra del CAFTA, con acciones de movilización y de protesta en momentos en que las rondas de negociación se llevaron a cabo en la ciudad de Guatemala.

En términos de las valoraciones, las organizaciones de la Iniciativa CID y que conforman también la Mesa Global, enfatizan como logros de su estrategia el mayor conocimiento y la formación de líderes del sector agrícola, laboral y comunal en la temática, el establecimiento de coordinación y alianzas con otros gremios y actores de la empresa privada. En la Mesa Global también se impulsaron esfuerzos de descodificación del texto del CAFTA, que sirvieron para dar información durante el proceso de negociación, lo cual fortaleció capacidades en el seno de este espacio y ha posicionado no solo a las organizaciones de la Iniciativa CID en Guatemala, sino al propio espacio de la Mesa Global, como un importante interlocutor en este tema.

Para las organizaciones sociales de la Mesa Global más vinculadas con la estrategia de “resistencia”, su valoración es que con sus acciones de protesta y de negativa frente al CAFTA, lograron dar a conocer a la población y a los diferentes sectores sociales, las amenazas que implica un CAFTA y la necesidad de pararlo y oponerse a él desde una posición muy definida. Se lograron acumular y ampliar fuerzas con otras organizaciones, lo que ha permitido incrementar la participación ciudadana en las acciones de movilización, como las que recientemente se han impulsado demandando la no ratificación del CAFTA, mientras no sea revisado y evaluado con la participación de la sociedad civil.

Sin lugar a dudas, para las organizaciones sociales en Guatemala, el proceso de negociación del CAFTA, dinamizó la articulación de un buen número de organizaciones sociales alrededor de este tema, expresándose diferentes estrategias y sobresaliendo como novedad la del cabildeo con los actores de toma de decisiones en el ámbito del Gobierno nacional y de la Asamblea Legislativa, lo que hace pocos años era difícil de lograr en otros temas importantes de la agenda nacional. Asimismo, el CAFTA posibilitó la articulación regional de diferentes organizaciones sociales a nivel más sistemático, y la posibilidad de que las organizaciones sociales de Guatemala se unieran a este esfuerzo transfronterizo.

En Honduras también hubo interés en pronunciarse sobre el CAFTA, aunque en este caso, este tema se mezcló con otros asuntos de interés nacional, tales como las privatizaciones y otras demandas. Si bien a mediados del 2004 las organizaciones afiliadas al Bloque Centroamericano intentaron colocar el tema en la agenda y cabildear frente a los diputados para la no ratificación del CAFTA, las acciones más utilizadas fueron las movilizaciones, pero, nuevamente, estas no eran sobre el tema CAFTA, sino, más bien, este era incorporado a la larga lista de motivos por los cuales se hubiera detonado la movilización. La más grande manifestación sobre el tema CAFTA fue con ocasión de la V ronda de negociación que se realizó en Tegucigalpa y que coincidió con la IV Foro Mesoamericano del año 2003, pero no fue la mayor de las organizadas en ese año. La que contó con una mayor convocatoria fue el bloqueo de vías de acceso a Tegucigalpa en protesta por la imposición de las medidas propuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Otras actividades similares en el 2004 incluyeron marchas en respaldo a las demandas de los maestros a la que se unieron protestas por el alto costo de la vida, el alza en los combustibles, la devaluación monetaria, entre otros.

En este país, también se intentó una tercera opción entre las redes de activistas transgresores y las de negociadores críticos, esta vez, liderada por agencias donantes. Este espacio pretende ser diferente al de la Iniciativa CID y al del Bloque y plantear una opción despolarizada y centrada en el trabajo de cabildeo para impedir que el CAFTA sea ratificado. La razón que motivó a las agencias a fomentar esta plataforma es que era necesario hacer una acción conjunta (sociedad civil y agencias) y poder tener recursos para este trabajo y según sus iniciadores, no se trata de sustituir a las redes que ya existen, sino de ofrecer un nuevo espacio de coordinación y de enriquecimiento. Habría tres partes de la estrategia: difusión de la información, cabildeo frente a los congresos y al Gobierno para que no se ratifique el CAFTA, o al menos, se consiga su moratoria; y el último y más ambicioso, es la elaboración de propuestas alternativas o complementarias para apoyar aquellos productores que saldrán más afectados (se manejan, por ejemplo, comercio solidario, creación de *cluster* de pequeños productores, pero en el ámbito de propuestas de políticas públicas y no como experiencias particulares). Para este trabajo, la plataforma privilegia las alianzas con otros sectores.

En suma, en Honduras el tema CAFTA se diluye con otros asuntos de interés nacional muy sentidos para la población. Ciertamente, la cantidad de problemas es tanta y los frentes son asimismo variados y simultáneos, que no es fácil para las organizaciones involucradas mantener al CAFTA

como la fuente principal de su accionar. Sin embargo, sí es posible visualizar un importante grado de movilización paralelo a un incipiente nivel de cabildeo. A excepción de los sectores empresariales con una larga trayectoria en cabildeo, las organizaciones populares tienen poca experiencia en este sistema. Al parecer, los canales de procesamiento de demandas sociales no son equitativos para todos los sectores y las organizaciones populares han encontrado hasta hoy poca utilidad para ser escuchadas en reuniones con diputados y ministros, y deben abocarse por lo tanto a realizar acciones de calle de carácter beligerante.

En Nicaragua se mantienen asimismo las dos tendencias encontradas en el resto de la región. Al igual que en estos otros países, en Nicaragua los actores de todas las tendencias les apostaron a la investigación, análisis, difusión de información y formación de cuadros con los diferentes sectores afectados por el CAFTA, y sobre todo con el sector cooperativo de los pequeños y medianos productores agropecuarios, el laboral, el de la micro y pequeña empresa y el de las organizaciones ambientalistas. También se utilizó el recurso de la movilización callejera y marchas. La más numerosa fue la realizada con motivo de la séptima ronda de negociación que se dio en Managua. Resulta interesante que esta marcha fue convocada conjuntamente por actores de las diversas tendencias que, pese a sus diferencias de planteamientos y opiniones, logran ponerse de acuerdo sobre esta.

Si bien las divergencias entre los más radicales y los críticos se mantienen, en Nicaragua es posible observar que la polarización no es tan acentuada como en El Salvador. En este caso, un actor que jugó un rol importante en este acercamiento fue el partido sandinista. En los primeros momentos, este instituto político se negaba a pronunciarse sobre el tratado, pero a medida que avanzaban las negociaciones y se tenían noticias de cómo quedaba este, el partido decide participar y sus primeras acciones fueron convocar a los actores interesados, incluso a empresarios agrícolas cuyos productos se encontraban en situación vulnerable.

Nuevamente, al igual que en los demás países las estrategias usadas si bien eran similares, divergían en el énfasis sobre el cuarto adjunto y/o las medidas de protesta masivas.

Respecto a la interacción entre los actores centroamericanos y sus contrapartes estadounidenses el estudio permitió ver que tanto los de la resistencia como quienes trabajaban desde los cuartos adjuntos, contaron con vínculos con organizaciones en los Estados Unidos que contribuyeron a cabildear en el Congreso de aquel país para evitar que el CAFTA sea ratificado. Sin embargo, en este caso esta interacción resulta diferente que la que se mantuvo para el TLCAN.

Mientras los actores centroamericanos, al igual que los actores transnacionales en el TLCAN, lograron ponerse de acuerdo en estrategias y acciones e incorporaron una perspectiva regional a su trabajo nacional, las organizaciones estadounidenses no participaron de estas alianzas y si bien apoyaron las iniciativas centroamericanas y utilizaron la información que se generó en la región para los cabildeos en los Estados Unidos, algunas otras organizaciones, tales como los sindicatos, mantuvieron una relativa distancia de los planteamientos centroamericanos y diseñaron sus propias ideas y alianzas dentro de los Estados Unidos, incluso con sectores empresariales, entre los cuales destacan los textiles y azucareros.

Al parecer, los acuerdos sobre textiles y la mayor cuota de ingreso sobre el azúcar centroamericano no fueron del agrado de los sindicatos estadounidenses y vieron en ellos una posibilidad de fuga de empleos de ese país. En este caso, no se teme por movimiento de fábricas de confección hacia Centroamérica, situación que es ya irreversible, sino por la posibilidad de que las siguientes empresas en mudarse sean las de telas. Esto posibilitó el surgimiento de una alianza entre empresarios y sindicatos para cabildar porque el tratado impusiera rígidas normas de origen para impedir el acceso libre de impuestos de ropas hechas con telas que no fueran estadounidenses y mantener a la región centroamericana lo más amarrada posible a las telas de aquel país. En esto, tuvieron un éxito notable: el CAFTA amplió las reglas de origen para permitir telas regionales y de otros países con quienes Estados Unidos tuviera acuerdos comerciales, y relajó levemente algunas medidas para incorporar accesorios y telas no estadounidenses, pero cerró la posibilidad a que las prendas elaboradas con telas asiáticas ingresaran libres de impuestos a los Estados Unidos. Pese a ello, ni los sindicatos ni los textiles se dan por satisfechos y sostienen que las normas de origen en el CAFTA no son lo suficientemente protectoras y hacen peligrar a las empresas textiles y los empleos que de allí se generan.

El problema es que la posibilidad de usar telas asiáticas era una necesidad para las confecciones de ropa centroamericana. La industria global de textiles e indumentaria se prepara para sufrir una reestructuración luego del fin del Acuerdo Multifibras (AMF), que había regido la industria por más de treinta años. Todos los estudios y proyecciones tienen a colocar a Centroamérica en una posición vulnerable frente a algunos países asiáticos que estarían mejor posicionados para producir y competir por altas porciones del mercado de ropa. Centroamérica perdería fábricas por traslados hacia Asia, perdería mercado por la mayor participación de estos países y, dado que hay una sobre producción en ciernes, recibiría menores

precios por sus pedidos de producción. Siendo que la producción de ropa con telas asiáticas es mayoritaria en la región (algunos países como Nicaragua dependen de éstas para el 80% de su producción), la posibilidad de introducir libre de impuestos las ropas hechas con componentes asiáticos podría haber dado a Centroamérica una ventaja frente a competidores tales como China. Sin embargo, esto atentaría contra los intereses de los sindicatos de los Estados Unidos y sobre este punto, es difícil vislumbrar alguna alianza.

Es decir, las circunstancias en que se negocia el CAFTA no eran oportunas para el surgimiento de relaciones más estrechas entre las redes centroamericanas y los actores claves en los Estados Unidos. Aunque sí se dieron interacciones y haya habido una buena recepción hacia las demandas de los actores centroamericanos críticos del CAFTA, los sindicatos en los Estados Unidos tenían una agenda en donde la protección a sus trabajadores no era siempre compatible con la protección a los trabajadores centroamericanos y de hecho, cabildaron contra los intereses de sus colegas Centroamérica, en el caso del acuerdo textil. En otras palabras, la relación entre sindicatos Estados Unidos y organizaciones laborales en Centroamérica dadas bajo el CAFTA, permite adelantar que las posibilidades de la solidaridad transnacional se vuelven complicadas cuando existen intereses económicos contrapuestos de por medio. En el caso de las redes que trabajan sobre temas laborales, la discusión no es sólo por cambiar las normas que dominan la política global, sino por el reparto del excedente de la actividad económica.

En suma, los actores regionales ya sean trabajando desde la resistencia radical o la crítica al CAFTA, lograron crecer, aprender nuevas herramientas de acción colectiva y trasladar esos nuevos conocimientos a la sociedad para ir creando una masa crítica que eventualmente cuestione a sus gobiernos sobre la validez de los acuerdos de libre comercio para salir de la pobreza. Estas redes, aunque no consiguieron parar el CAFTA o introducirle medidas que afecten menos a la población más vulnerable, han avanzado en la creación de un “ciudadano regional”. La interacción con actores de los Estados Unidos no fue de igual magnitud que en el TLCAN debido a que el momento hacía aún más evidentes los intereses contrapuestos entre los sindicatos Estados Unidos y las organizaciones laborales en Centroamérica, pero Centroamérica se logró colocar en una buena posición para discutir con organizaciones del Norte en calidad de pares.

### 3. El “cuarto adjunto” en la experiencia del CAFTA

#### 3.1 Antecedentes

Abordar el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en los mecanismos de participación que los gobiernos de Centroamérica y de los Estados Unidos abrieron en el proceso de negociación del CAFTA, denominados “cuartos adjuntos,” implica retomar las experiencias registradas en otros procesos de negociación de acuerdos comerciales que se inauguran con el Tratado entre Estados Unidos, Canadá y México, conocido como NAFTA por sus siglas en inglés.

Si bien, las negociaciones precedentes al NAFTA no habían registrado mecanismos para la participación de organizaciones sociales, sí habían estructurado dinámicas de consulta con grupos de interés, especialmente organizaciones empresariales. Los equipos negociadores del gobierno, establecían un intercambio de ideas y cabildeaban propuestas, hasta lograr equilibrar los intereses de los grandes sectores empresariales con los intereses del equipo negociador, para luego concertar y negociar con los otros países.

Esas dinámicas, si bien eran conocidas, no se encontraban reglamentadas, no eran del conocimiento público, ni se relacionaban con el quehacer o las agendas de las organizaciones sociales. No es sino hasta finales de la década de los años noventa cuando el tema de las políticas comerciales y especialmente de los acuerdos comerciales toma un papel protagónico en la agenda social.

Con la aparición del NAFTA en 1994, se registra el antecedente paradigmático que alude a la participación social. Dicha participación se produjo luego de la presión de organizaciones laborales y ambientales de Estados Unidos y Canadá, que buscaban defender sus propios derechos e intereses introduciendo contenidos, regulaciones y mecanismos de resolución de conflictos sobre temas laborales y ambientales, que hasta ese momento eran ajenas a las negociaciones comerciales.

Durante el proceso negociador del NAFTA se registra el funcionamiento de un “cuarto adjunto”, que se desarrolla de una forma más bien “corporativa”, abriendo su participación al sector de la gran empresa mexicana pero sin hacerla explícita ni concretarla para las organizaciones sociales. En este espacio, las organizaciones empresariales eran informadas o consultadas de forma puntual, pero sin la participación directa en los procesos de negociación, a la cual sólo tenían acceso “las partes”, es decir, las administraciones de los gobiernos de los países en cuestión.

Como mecanismos complementarios de participación, el gobierno mexicano, a través de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), abre una convocatoria a una consulta ciudadana para legitimar la firma del tratado, la cual se implementa a través del Congreso Nacional.

Además del “cuarto adjunto” para el sector empresarial durante la negociación del NAFTA, en México también se abre la Oficina para la Negociación del Acuerdo de Libre Comercio y la Comisión Inter-Ministerial del Tratado, la cual integraba los sindicatos más numerosos del país, tales como la Confederación de Trabajadores de México, CTM.

Luego de las lecciones aprendidas en esta negociación, la administración del presidente estadounidense, William Clinton, abre el debate y la discusión más allá de los funcionarios gubernamentales e incluye actores empresariales, sindicales y otras organizaciones sociales, a manera de generar alianzas y lazos de confianza. En este sentido, la consulta ciudadana llegó a ser un mandato del proceso de negociación comercial, registrado en posteriores procesos de negociación, tales como el Acuerdo de Libre Comercio de Las Américas, (ALCA) expresada en declaraciones como la siguiente:

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

En resumen, luego de una década en la que se ha registrado un mayor protagonismo de las organizaciones sociales en las cumbres internacionales y en los procesos de negociación e integración comercial y económica, han sido los gobiernos de los países más desarrollados y las organizaciones no gubernamentales que se han organizado trascendiendo las fronteras, quienes más han presionado por la promoción de la participación ciudadana.

### 3.2 Participación y mecanismos de interlocución en el CAFTA

Durante el segundo semestre del 2002 y en el proceso previo a las nueve rondas de negociación del CAFTA, se configuró el marco general que normaría el proceso de negociación, en el cual se dejaba abierta la posibilidad para que los gobiernos promovieran consultas y participación de diversos sectores de su país.

Sin embargo, no se especificaba ni la modalidad de la consulta ni los mecanismos que permitirían la interlocución entre los gobiernos y los sectores empresariales y sociales de la región, y no fue sino hasta el inicio de la primera ronda de negociación en enero de 2003, en Costa Rica, que se dieron a conocer los mecanismos de participación para el denominado “sector social”. Por otra parte, se dejó claro que el proceso involucraba de forma estricta sólo a los equipos gubernamentales de cada país, los cuales sesionaban organizados en cinco mesas de negociación, distribuidas de acuerdo a los contenidos centrales del CAFTA, y una de cooperación, conformada por una persona delegada gubernamental por país y por representantes de organismos financieros regionales e internacionales.

En este contexto se abría el funcionamiento de un espacio denominado “cuarto adjunto”, que en esa primera ronda sesionaba de forma separada, con una sección para el sector empresarial y con otra sección correspondiente al sector social. Este espacio adquirió un funcionamiento en dos niveles: regional y nacional, ya que los equipos negociadores organizaban su intercambio en el ámbito nacional por separado tanto con su sector privado como con su sector social, y en el ámbito centroamericano, los cinco jefes de los equipos de negociación centroamericana, informaban después de cada ronda sobre los principales avances, abriendo un espacio de preguntas y respuestas.

En el ámbito cuantitativo, la participación tanto empresarial como social, se fue incrementando en la medida que avanzó el proceso de negociación, sobretodo cuando las rondas eran en Centroamérica, dados los costos que representaba para las organizaciones sociales participantes asistir a las rondas que se desarrollaron en Estados Unidos.

El funcionamiento del cuarto adjunto fue diferente para cada uno de los cinco países centroamericanos. Dado el nivel de apertura hacia la sociedad civil, la experiencia calificada como la más exitosa fue la de Nicaragua.

Desde su conformación, el cuarto adjunto nicaragüense tuvo una convocatoria muy difundida, con un funcionamiento más sistemático y fluido, durante cada ronda, sesionando conjuntamente el sector privado con el de-



nominado sector social. Además de las gremiales empresariales que participaban, fue protagónica la participación de las organizaciones integrantes de la Iniciativa CID en Nicaragua, las cuales aprovecharon el espacio para establecer canales de comunicación e intercambio con el sector empresarial, logrando así obtener más información para sus análisis y propuestas.

Asimismo, a partir de la dinámica establecida en este espacio, el equipo negociador abrió la posibilidad de participación entre rondas de negociación a los miembros de las diferentes organizaciones sociales, así como al sector empresarial. Desde la segunda ronda, cuando los equipos centroamericanos tuvieron que reaccionar frente a la propuesta presentada por los Estados Unidos, el equipo negociador de Nicaragua hizo accesible a los sectores muchos de los documentos y contenidos de la negociación.

El Gobierno nicaragüense, luego de la demanda de las organizaciones sociales planteada en la tercera ronda de negociación celebrada en El Salvador, abrió un cuarto de lectura de los documentos de discusión para las organizaciones sociales y empresariales y una dinámica de interlocución directa entre el equipo y las organizaciones. En diversas ocasiones, según los representantes de las organizaciones sociales consultadas para esta investigación, los negociadores oficiales nicaragüenses manifestaron haberse apoyado en los argumentos de las organizaciones sociales para defender posiciones e intereses nacionales o regionales, lo que ejemplifica la importancia de entendimientos sectoriales, en torno a lo que podría ser en un futuro una verdadera estrategia de negociación regional. Actitudes similares no fueron encontradas en otros países.

Costa Rica también contó con apertura hacia los sectores sociales. La convocatoria a actores empresariales y sociales para participar en el cuarto adjunto, también fue difundida de forma amplia a través de los diferentes espacios informativos y medios de difusión que desarrolló el Ministerio de Comercio Exterior, incluyendo audiencias públicas de consulta e intercambio, donde el equipo de negociación explicaba a la población asistente el proceso y contenidos de la negociación. Sin embargo, en Costa Rica no se abrió un cuarto de lectura que permitiera conocer los contenidos de lo que se estaba negociando, argumentando el Gobierno la existencia de una cláusula de confidencialidad.

No obstante, sí fue visible que cada vez más organizaciones en el ámbito nacional se comenzaron a posicionar y a expresar públicamente con respecto a los contenidos de las negociaciones. Esto se hizo aún más evidente a partir de las masivas movilizaciones sociales que hicieron patente al Gobierno que los intereses y demandas que deberían tomarse en cuenta en la negociación. Costa Rica fue el único país que logró prolon-

gar la negociación, obteniendo así mayores ventajas para los sectores de producción hortícola.

El caso de Guatemala se coloca en un punto intermedio. El cuarto adjunto comenzó en las primeras dos rondas con un funcionamiento abierto solo para las gremiales empresariales, como la Cámara de Comercio e Industria, CACIF, la Cámara de Comercio de Estados Unidos en Guatemala, AMCHAM, y la gremial de gran producción agrícola de Guatemala, entre otras. No es sino hasta la tercera ronda que se incorporan las organizaciones miembros de la Iniciativa CID en Guatemala.

Desde la tercera ronda, en el cuarto adjunto funcionó conjuntamente el sector privado con el sector social, incrementándose paulatinamente la participación de los actores sociales, lo cual resulta una novedad en el contexto guatemalteco de polarización social. Durante los años de conflicto armado, la coexistencia de estos sectores había sido muy accidentada.

Pese a la relativamente poca información proporcionada en las sesiones del cuarto conjunto, las organizaciones sociales guatemaltecas resaltan cierta apertura del equipo negociador, al abrir un cuarto de lectura, haciendo accesible a las organizaciones que lo demandaran, los contenidos centrales que se iban negociando en el proceso. Esta situación, ambigua y contradictoria, se explica, en parte, por el contexto político durante el año de negociaciones 2003. Este fue un año preelectoral y muchas de las contradicciones entre el Gobierno y los sectores empresariales quedaron en evidencia en un proceso de negociación que, conducido de forma poco coherente, llevó a Guatemala a romper el acuerdo entre los equipos centroamericanos y negociar bilateralmente con Estados Unidos condiciones mucho peores para el país. Tales vicisitudes llevaron a Guatemala a destituir al jefe de negociación, a la altura de la séptima ronda (de nueve que estaban programadas).

El Salvador se ubica más bien entre los procesos de consulta más deficientes. Al igual que en Guatemala, en el caso salvadoreño el proceso de participación de las organizaciones sociales en el cuarto adjunto se dio hasta la tercera ronda, desarrollada en San Salvador, en donde se involucraron alrededor de doce organizaciones sociales salvadoreñas pertenecientes a la Iniciativa CID, así como la Asociación de Colegios de Profesionales, quienes durante las siguientes rondas procuraron impulsar un proceso también en el ámbito regional

Si bien en esa tercera ronda el cuarto adjunto sesionó en dos ocasiones de forma conjunta con el sector privado y el sector social, con una dinámica parecida a la de los otros países, en la siguiente ronda el sector empresarial solicitó que se sesionara por separado. Las organizaciones parti-

participantes, en su mayoría de la Iniciativa CID, objetaron esa decisión y para la quinta ronda en Honduras, el cuarto adjunto volvió a sesionar de forma conjunta.

Los actores sociales salvadoreños abordados sostienen que la participación conjunta es un paso importante en la construcción de la tolerancia y los procesos democráticos. Además, plantean como un avance el que su participación en este espacio propiciara el encuentro e intercambio de demandas, información y propuesta, con las gremiales de la gran producción agrícola.

Las organizaciones participantes valoran como limitado el funcionamiento del cuarto adjunto, ya que no permitió una dinámica de profundización en los contenidos y alcances del tratado que se iba negociando, ni mucho menos un mecanismo de interlocución que les permitiera dar seguimiento a las propuestas presentadas por espacios como la Iniciativa CID, o la Asociación de Colegios de Profesionales. Según la percepción de los participantes, esto funcionaba de manera diferente para el sector empresarial, el cual sí tenía acceso a mayor información y a espacios de interlocución con el equipo negociador.

Otra crítica que se le hace a este proceso es que no se permitió la difusión de los contenidos y alcances del tratado, al no existir un cuarto de lectura.

Además, el esquema de audiencias públicas establecido por el Ministerio de Economía, se limitaba a informar y a escuchar algunas opiniones de organizaciones empresariales y sociales, sin llegar a establecer mecanismos de seguimiento o de interlocución real.

Empero, la participación más deficitaria se dio en el caso de Honduras. En este cuarto adjunto, a igual que en El Salvador, la participación de algunas organizaciones sociales se da desde la tercera ronda. Si bien dicho espacio funcionó como en los otros países durante las nueve rondas del proceso negociador, las organizaciones sociales hondureñas no reciben contenidos de calidad en los informes brindados por el equipo negociador del Gobierno. Asimismo, critican el que no se haya abierto un cuarto de lectura que hubiera estado a la disposición de las organizaciones para su consulta, a pesar de que los funcionarios hondureños, en la quinta ronda de negociación desarrollada en Honduras, plantearon que lo abrirían.

Las organizaciones sociales abordadas tampoco registran que el Gobierno haya desarrollado otros tipos de consulta o de actividades de difusión de información sobre los contenidos y alcances del tratado, lo que expresa un mecanismo de participación social muy limitado. Ciertamente, de los cinco países centroamericanos, Honduras es el que en el ámbito de

las organizaciones sociales no registra como tema prioritario en su agenda nacional el seguimiento a la negociación de este TLC, por lo cual las presiones para la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, fueron menos intensas que en otros países.

### **3.3 Valoraciones del “cuarto adjunto”**

Ciertamente, en ninguno de los casos las demandas de las organizaciones sociales fueron atendidas por los equipos de negociación. Más aún, muchos de los requerimientos de los mismos sectores empresariales (especialmente agropecuarios) fueron reiteradamente ignorados en la discusión, y el resultado es un acuerdo con perspectivas poco halagüeñas para los productores agrícolas y con otras múltiples desventajas para Centroamérica en temas como propiedad intelectual (afectando sobre todo el uso de medicamentos), inversiones, compras de gobierno, etc. Asuntos que fueron incluidos en el CAFTA, pese a que no forman parte de una negociación de apertura de mercados.

Sin embargo, el cuarto adjunto es una de las novedades más evidentes en los procesos de negociación de tratados comerciales para la región. Por primera vez se abre la discusión sobre política comercial a organizaciones no empresariales y, por su parte, diversas organizaciones sociales ensayan herramientas de cabildeo. Los “negociadores críticos” deciden probar los límites de la propuesta y presionar al máximo la apertura presentada. La apertura, según se vio en los casos de cada país, dependía en buena medida de la tradición de participación y de consulta establecida en cada país, pero también de las presiones que la sociedad civil ejerciera sobre sus respectivos gobiernos. Costa Rica y Nicaragua fueron los escenarios de las mayores manifestaciones populares no violentas en contra de la firma del tratado.

Curiosamente, la poca o mucha apertura no fue producto en primer lugar de la voluntad de los gobiernos centroamericanos, sino el resultado de las exigencias y presiones que los sindicatos y otras organizaciones no gubernamentales habían ejercido sobre el Gobierno estadounidense. Probablemente, en esto es posible ver una señal de lo mucho que hace falta para que los gobiernos centroamericanos den a la participación ciudadana un lugar permanente en sus agendas de trabajo.

En el proceso de participación, las redes de negociadores críticos desarrollaron estrategias interesantes de articulación regional. Las propuestas eran discutidas y decididas en conjunto con aportes y presencia de ac-

tores de cada país, la información obtenida por algún grupo era compartida inmediatamente entre la red y las mismas preguntas que cada grupo discutía en las reuniones de cuarto adjunto nacional eran acordadas en pleno y respondían a una estrategia común para abordar los distintos equipos de negociación. Pero, además, estos actores también unificaron criterios frente a organizaciones extrarregionales tales como donantes y organizaciones solidarias en los Estados Unidos.

En suma, las organizaciones aglutinadas en torno a la Iniciativa CID lograron un ejercicio de coordinación regional interesante y novedoso en el contexto regional, tanto por el grado de unificación de acciones, propuestas y estrategias, como por la utilización de herramientas de cabildeo y de negociación pocas veces vistas en la región, que demandaban de una buena dosis de creatividad y de esfuerzo para mantener información oportuna y efectiva sobre la marcha del proceso. Efectivamente, no se logró incidir en el curso del tratado, pero sí se consiguió escalar en el nivel de organización de un “actor regional”.

#### **4. Conclusiones**

Las evaluaciones que se han publicado sobre el trabajo de cada una de las redes estudiadas no difieren mucho entre sí. En general, se reconoce que si bien ninguna logró cambiar el curso de las negociaciones, en el proceso se han obtenido algunas ganancias en la construcción de actores y de redes regionales. Según Spalding (2004), ya sea como negociadores críticos o como activistas transgresores, cada una de estas formas de acción habría tenido sus propios desafíos y conquistas.

En el caso de la Iniciativa CID, se logran explorar nuevos métodos de influir en la esfera política, especialmente bajo la modalidad de incidencia y cabildeo, y se rompe con el esquema de polarización que predomina en el contexto centroamericano y especialmente salvadoreño. Los participantes adquieren nuevas herramientas técnicas, conocimientos y relaciones con contrapartes, que les permiten un crecimiento en su capacidad de posicionar temas en la agenda pública. La iniciativa CID es, asimismo, un actor regional que ha aprendido a trabajar más allá de las fronteras y a ejecutar acciones de cabildeo en coordinación con colegas de la región, relocalizando y distribuyendo geográficamente las presiones sobre los respectivos gobiernos.

El Bloque Popular, por su lado, centrado en el rechazo al modelo neoliberal, consigue generar una masa crítica al sistema. Su trabajo no se

limita a la oposición al CAFTA, sino que abarca otras expresiones del sistema tales como las privatizaciones de servicios y bienes públicos, con lo cual mantiene una agenda abierta para continuar con su trabajo de educación popular y de formación de alternativas al sistema capitalista.

Ninguna de las organizaciones involucradas con la crítica al CAFTA es de reciente creación. Casi todas son actores que desde hace varios años han venido trabajando en la reivindicación de distintos problemas sociales y pese a la diversidad de puntos de vista, es posible decir que existe un accionar que demanda cambios en el modelo económico, en la distribución de la riqueza y que reivindica atención para los sectores más vulnerables de la población. Las acciones sobre el CAFTA no serían vistas como episodios singulares y puntuales, sino como parte de un accionar de más largo plazo, que deviene desde hace varias décadas, el cual probablemente, trascienda el tema y la coyuntura del Tratado.

El CAFTA, sin embargo, brinda un marco particular a estas reivindicaciones y lo coloca en una nueva dimensión. La disidencia sobre el Tratado ha colocado a los actores centroamericanos dentro del movimiento mundial crítico de los efectos perversos globalización y ha intensificado la formación de un activista regional.

El descontento con la globalización ha generado protestas en el ámbito planetario, y las intensas manifestaciones y demostraciones populares en las afueras de los centros en que se celebran reuniones de la OMC son ya legendarias. Sin embargo, Centroamérica no se había hecho presente en este movimiento y, pese a que muchas de las demandas eran en solidaridad y apoyo a los países menos favorecidos, rara vez, los actores de estos países eran arte y parte de la toma de decisiones estratégicas en estos movimientos. No obstante, las negociaciones de libre comercio impulsan una mayor participación de las organizaciones centroamericanas en estos ámbitos.

En este esfuerzo, las redes y coaliciones centroamericanas se comportan como colegas y no como beneficiarias de la solidaridad internacional, con lo cual no pierden protagonismo ni control sobre las agendas, las acciones y los resultados, y les otorga una mayor capacidad de interlocución en sus relaciones con actores extrarregionales, que son asimismo necesarios para los cabildeos en el Congreso de los Estados Unidos. Las redes y coaliciones de la región estarían gestando un “ciudadano regional”, en tanto que atienden problemas regionales, desde una perspectiva que involucra y hacer ver las necesidades de cada uno de los países y mediante una estrategia coordinada en la que cada país se complementa con lo que realizan sus vecinos.

Los estudiosos de los movimientos sociales actuales han hecho énfasis en los activistas transnacionales, enfocando su trabajo como un esfuerzo de solidaridad, casi unidireccional del Norte hacia el Sur, partiendo del supuesto que las sociedades en vías de desarrollo suelen tener, asimismo, Estados menos democráticos y menos canales institucionales para procesar las demandas ciudadanas. Estos enfoques plantean que ante un Estado autoritario, sus ciudadanos buscan aliados en otros países desde los cuales fuera posible ejercer presión sobre el Estado que está cometiendo o consintiendo violaciones a derechos humanos (por ejemplo) y provocar el cambio. En este proceso de relocalización geográfica de la acción y de la protesta, los actores de los Estados autoritarios estarían asumidos como víctimas con mayor o menor protagonismo según el caso, pero de cualquier manera, con menores posibilidades de ejercer el control de las acciones.

En el caso del CAFTA, sin embargo, comenzamos a ver no sólo una relación más horizontal entre los actores, sino que una relativa interdependencia entre los actores del Norte y del Sur. Efectivamente, el CAFTA también tendría efectos negativos en algunos sectores laborales de los Estados Unidos –tales como el textil y el azúcar– y especialmente los sindicatos, estarían animados a trabajar junto a los centroamericanos para cabildear porque el tratado no sea ratificado. Sin embargo, la solidaridad y el desinterés que los teóricos de los movimientos transnacionales tienden a atribuir a estas redes se inclinarían por relativizarse en casos como éste, donde existen intereses concretos que saldrían favorecidos con la coordinación transnacional. La interdependencia que se evidencia en algunos de los capítulos del CAFTA podría ser un factor que juega a favor de la construcción de actores más protagónicos que desde el Sur puedan ser interlocutores activos en el movimiento global crítico a la globalización. Ciertamente, los sindicatos estadounidenses apoyarían la no ratificación del CAFTA por algo más que razones altruistas, pero, asimismo, podrían cabildear medidas que sean de impacto negativo para los centroamericanos, tales como reglas de origen más restrictivas para textiles e indumentaria. Este distanciamiento podría, asimismo, favorecer una mayor independencia de los actores centroamericanos.

Por otro lado, es importante señalar que si bien en torno al CAFTA se ha gestado un movimiento transnacional en una región que parece muy similar, se trata, en realidad, de sociedades en situación democrática diversa. Así, no es de extrañar que Costa Rica sea uno de los países en que el Ministerio de Comercio se abrió más plenamente a las discusiones con los sectores de oposición, y donde los sindicatos del sector público llevan la batuta de la movilización, que Nicaragua haya sido el único país en que se facilitó un

cuarto de lectura para revisar los acuerdos que iban quedando asentados, que en El Salvador y Guatemala la información más bien fuera escasa y que en Honduras el tema se haya prácticamente diluido en un mar de otras preocupaciones nacionales de gran trascendencia para el país.

En el caso de Centroamérica, con excepción de Costa Rica, no hay mucha tradición de manejo democrático de conflictos sociales. Centroamérica se ha caracterizado por presentar pocos espacios para el ejercicio pleno de la ciudadanía social. Además de los problemas estructurales de exclusión que inhiben a las personas de participar de forma equitativa de los bienes y servicios básicos de su comunidad, también se ha presentado un enorme déficit en materia de derechos individuales y colectivos, que permitan a los individuos ejercer su facultad de organizarse, expresarse libremente, hacer demandas al Estado y, en general, hacer un contrapeso a las desigualdades generadas por el mercado.

Esta deficiencia ha cobrado mayor dramatismo en aquellos países que han sufrido guerras internas, pero ha sido una carencia generalizada en la región: los Estados, por lo general, no han reconocido derechos sociales a amplios grupos de la población, y en los casos en que sí se reconocen, no es hacia los grupos que podrían ejercer un contrapeso a las desigualdades sociales, ni en un marco que permitiese una fluida interacción entre la ciudadanía y el Estado (Roberts, 1998). La ausencia de libertad de asociación (y no solo de carácter sindical), por ejemplo, sigue siendo una de las demandas más constantes en la región.

En plena vigencia de procesos democráticos de acceso y administración del poder político, los Estados centroamericanos siguen sin ejercer políticas de rendición de cuentas y sin el reconocimiento de los derechos de sus ciudadanías a organizarse e interpelar a sus funcionarios públicos. Sin embargo, también es cierto que Centroamérica ya no presenta los regímenes políticos autoritarios y excluyentes de hace algunas décadas. La acción organizada de la ciudadanía no está proscrita, y hasta se han creado instituciones y mecanismos que aseguren mayores espacios a las expresiones de formas organizadas de acción social. La región dejó atrás definitivamente los conflictos político-militares que mantenían polarizados a los actores sociales y políticos, y se han asumido ciertos mecanismos democráticos de acceso y administración del poder estatal. No obstante, el nuevo siglo encuentra a Centroamérica con enormes deficiencias en vías institucionales de canalización de las demandas ciudadanas.

Algo se ha avanzado, eso es innegable, y por esto resultan interesantes algunas de las iniciativas surgidas para abordar el tema del CAFTA. Una de



las más novedosas es la del cabildeo e incidencia directa reflejada en la participación en los cuartos adjuntos de las jornadas de negociación. El cabildeo es una estrategia muy común en sociedades democráticas, donde los ciudadanos pueden interpelar directamente a sus representantes en los congresos y demandarles un apego a los intereses de sus votantes. En Centroamérica esto ha sido menos común. El sistema electoral ni siquiera mantiene provisiones para la rendición de cuentas de los funcionarios electos, mucho menos de los que son colocados directamente por el Ejecutivo o la misma Asamblea. Las personas que consiguen ser escuchadas por algún representante de su gobierno han debido adjudicar sus logros a simpatías personales o amistades, pero no necesariamente a la existencia de canales para procesar la oposición con políticas públicas.

Con el avance y la consolidación de los procesos democráticos en Centroamérica, es cada vez más frecuente encontrarse con acciones de cabildeo e incidencia, pero no es sino hasta el CAFTA que esto comienza a darse sobre temas de política comercial. El mero hecho de plantearse esta estrategia y de haber conseguido un puesto para escuchar la misma información que se les proporciona a los grupos empresariales a través del cuarto adjunto, refleja una novedad. Habría que ver si esta novedad es un asunto formal, para cumplir con los requisitos que el Congreso de los Estados Unidos impuso para aprobar la vía rápida o si, efectivamente, implica un avance en el procesamiento del conflicto social y de la disidencia, a través de mecanismos institucionales y políticas públicas.

Por su parte, las acciones que tienen como base fundamental la protesta mediante manifestaciones y demostraciones en la calle, también se combinan con las acciones de incidencia y de cabildeo en las asambleas nacionales. La radicalidad que estas protestas alcancen dependerá en buena medida en las coyunturas y oportunidades políticas que se vayan planteando y, por supuesto, en la capacidad de los Estados centroamericanos de atender las demandas de los actores que se sienten afectados por los resultados previsibles del Tratado.

En todo caso, Centroamérica ha avanzado en la construcción de redes que piensan en clave regional: los actores trabajan más allá de sus fronteras nacionales, las estrategias se plantean de manera inclusiva de las realidades de cada país, las acciones son coordinadas y los resultados esperados son de alcance transnacional.

Con independencia de los resultados inmediatos de las acciones y de las discusiones entre las redes sobre los enfoques de su trabajo, ambas coaliciones han acumulado experiencia y han contribuido a la generación de una masa crítica que eventualmente demandaría a los Estados reglas más favo-

rables sobre el comercio. Ambas serían parte de un movimiento social centroamericano que procura incidir en cambios en el orden económico, social y político en la región y que estaría aportando con nuevas ideas y propuestas a la construcción de una nueva gobernabilidad de la globalización.

### **Bibliografía**

Della Porta, D. y Diani, M. (1999): *Social Movements. An Introduction*, (Oxford, Blackwell Publishers Ltd).

Gereffi, G. y Mayer, F. (2004): Making Globalization Work: Lessons from the Americas, *Documento* presentado en el taller “The Two Faces of Governance”, Duke University.

GMIES (2003) (2004): Resumen de la maquila y libre comercio Guatemala, Honduras y El Salvador, Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador, ( [www.gmies.org.sv](http://www.gmies.org.sv)).

Human Rights Watch (2001): Trading Away Rights. The Unfulfilled Promise of NAFTA’s Labor Side Agreement, (<http://www.hrw.org/reports/2001/nafta/>).

Keck, Margaret E. y Sikkink, K(1998): *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, (Ithaca, Cornell University Press).

Khagram, S.; Riker, J. y Sikkink, K. (2002): From Santiago to Sattle: Transnational Advocacy Groups restructuring world politics, en R. Khagram y K. Sikkink (eds.): *Restructuring World Politics*, (London, University of Minnesota Press).

Lederman, D.; Maloney, W. y Servén, L. (2003): Lecciones del tratado de libre comercio de América del Norte para los países de Latinoamérica y el Caribe, ( [http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/d29684951174975c85256735007fef12/3e557037145eeae385256dfe007d62c7/\\$FILE-/Lessons%20from%20NAFTA\\_exec\\_summary\\_SPAN.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/d29684951174975c85256735007fef12/3e557037145eeae385256dfe007d62c7/$FILE-/Lessons%20from%20NAFTA_exec_summary_SPAN.pdf))

- Oxfam America (2004): *Undermining Access to Medicines*, ([http://www.oxfamamerica.org/newsandpublications/publications/briefing\\_papers/pdfs/fta\\_comparison.pdf](http://www.oxfamamerica.org/newsandpublications/publications/briefing_papers/pdfs/fta_comparison.pdf)).
- Papademetriou, D (2004): El cambio de expectativas en el libre comercio y la migración, ([http://www.ceip.org/files/pdf/NAFTA\\_Spanish\\_fulltext.pdf](http://www.ceip.org/files/pdf/NAFTA_Spanish_fulltext.pdf)).
- Polaski, S. (2004): Empleo, salarios e ingreso del grupo familiar, ([http://www.ceip.org/files/pdf/NAFTA\\_Spanish\\_fulltext.pdf](http://www.ceip.org/files/pdf/NAFTA_Spanish_fulltext.pdf)).
- Ritchie, M. (2002): A practitioner's perspective, en R. Khagram y K. Sikkink (eds.): *Restructuring World Politics*, (London, University of Minnesota Press, Mineapolis).
- Quinteros, C (2002): "Globalizando la acción social", *Realidad*, N.º 90.
- Roberts, B. (1998): *Ciudadanía y política social en Latinoamérica*, (San José, FLACSO/ SCRC).
- Spalding Rose, J. (2004): The anti-CAFTA movement in El Salvador: "constrained" *vrs.* "transgressive" apposition, *Ponencia* presentada ante el XXV Congreso internacional de la Asociación de Estudios de América Latina (LASA), Las Vegas, Nevada, octubre 6-9.
- Tarrow, S. (1997): *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, (Madrid, Alianza Universidad).
- Touraine A. (1997): *¿Podremos vivir juntos?*, (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica).
- Vaughan, S. (2004): ¿El tratado de comercio más verde de la historia?, ([http://www.ceip.org/files/pdf/NAFTA\\_Spanish\\_fulltext.pdf](http://www.ceip.org/files/pdf/NAFTA_Spanish_fulltext.pdf)).