

## Movimiento ciudadano: globalización y Tratado de Libre Comercio de América del Norte

*Sofía Gallardo C.*<sup>1</sup>

LOS PROCESOS ACTUALES DE GLOBALIZACIÓN plantean nuevos retos a los movimientos ciudadanos porque los obligan a orientar su acción política simultáneamente en espacios públicos nacionales, regionales y globales. Se observa una ampliación de la *res publica* o “la cosa común” hasta abarcar ámbitos de integración regional que comparten instituciones, leyes y acuerdos considerados directa o indirectamente como condiciones de bienestar para sus ciudadanos. En este contexto cabe preguntarse ¿qué impulsa a los movimientos ciudadanos a participar en la esfera de los procesos de globalización y cómo lo hacen?

La internacionalización de la vida económica aleja a los ciudadanos cada vez más de los centros donde verdaderamente se deciden sus destinos. De ahí surgen tensiones crecientes entre la lógica política en el interior de los países, que ha de responder a las demandas de sus poblaciones, y las exigencias de la competencia por parte de los mercados internacionales.

En este contexto, surgen organizaciones ciudadanas transnacionales que presionan por hacer valer el nuevo derecho de los sujetos privados a intervenir en el orden de las políticas y de las estrategias mundiales. Se empieza a formar una ciudadanía internacional que busca influir en una

<sup>1</sup> En este trabajo deliberadamente no se define a los grupos ambientalistas, de desarrollo, de derechos humanos y otros, como organizaciones no gubernamentales (ONG). El término surgió en el ámbito de los organismos internacionales para diferenciar la participación de los gobiernos de la de organizaciones no gubernamentales con carácter consultivo. Sin embargo, la noción de ONG es tan amplia que ha perdido fuerza explicativa, ha llegado a abarcar a grupos de base, de profesionales, de intermediación entre sociedad y Estado, asociaciones voluntarias, redes sociales e incluso a organizaciones no gubernamentales dependientes de los gobiernos. Además, la mayoría de los grupos prefieren no ser definidos como ONG por su carácter negativo e instrumental.

realidad que los gobiernos han pretendido monopolizar y que está destruyendo la base común de sustentación de la vida del planeta.

La importancia y contradicciones que este proceso plantea para las ciencias sociales pueden observarse en las movilizaciones que desarrollaron grupos ciudadanos<sup>2</sup> para influir en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y sus dos acuerdos paralelos, entre 1990-1993.

Sindicatos, grupos ambientalistas, de desarrollo, de derechos humanos, de mujeres y de iglesia en Estados Unidos, Canadá y México, concibieron las negociaciones del TLCAN como un proceso de toma de decisiones trinacional que muy probablemente tendría altos riesgos sociales y ambientales en la región, y podría afectar sus intereses particulares. Percibieron este tratado en el marco de las insuficientes disposiciones ambientales del GATT, las omisiones en materia ecológica del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, y como la posible continuación de una década de políticas de ajuste estructural, recortes presupuestales y de desregulación ecológica. Estos hechos y tendencias contribuyeron a la formación de una ciudadanía insatisfecha por los efectos de niveles de desempleo ascendentes, salarios reales decrecientes, sobreexplotación de recursos naturales y degradación ambiental.

Las negociaciones del TLCAN generaron un sentido de oportunidad para algunos y malestar e incertidumbre para otros. La mayoría de las sesiones se llevaron a cabo a puerta cerrada, sin proporcionar información ni consultar a los grupos sociales interesados. Además, en su primera etapa, los representantes gubernamentales dejaron entrever una gran resistencia a incorporar temas laborales y ambientales, por ser definidos como factores inhibidores del libre comercio, o bien por ser tratados exclusivamente como elementos encubiertos de proteccionismo comercial. Sin embargo, ante la creciente oposición al tratado, el gobierno estadounidense —secundado por el mexicano y en menor medida por el canadiense— propuso la negociación de acuerdos paralelos en materias laboral y ambiental como una estrategia política para lograr apoyos suficientes para su aprobación en el Capitolio.

Las organizaciones sociales desarrollaron sensibilidades diferentes frente a la probabilidad de riesgos de la integración económica y se dividieron al dar su apoyo condicionado u oponerse al tratado. Los grandes grupos conservacionistas y ecologistas moderados<sup>3</sup> consideraron que los

<sup>2</sup> Entre los grupos moderados más activos estuvieron Natural Resources Defense Council y National Wildlife Federation en Estados Unidos, Pollution Probe en Canadá, y el Grupo de los Cien y el Instituto Nacional de Investigaciones Ecológicas en México.

<sup>3</sup> Entre las organizaciones críticas más activas estuvieron Friends of the Earth, Sierra

riesgos ecológicos del tratado podrían controlarse mediante la adopción de regulaciones ambientales y el establecimiento de una comisión trinacional; mientras que los ecologistas críticos, sindicatos y demás grupos ciudadanos<sup>3</sup> creyeron que el tratado produciría efectos socialmente discriminantes en y entre las tres naciones, y concluyeron acerca de la incontrolabilidad de sus riesgos.

Es importante poner énfasis en que, durante las distintas fases de las negociaciones, fueron persistentes las protestas ciudadanas de los grupos movilizados —más allá del impacto del libre comercio sobre sus intereses sectoriales. Demandaron hacer efectivos el derecho y acceso a la información, la democratización de los procesos de toma de decisiones gubernamentales, así como la participación en las negociaciones y en las instancias supranacionales abocadas a la elaboración de recomendaciones, solución de controversias y aplicación de sanciones comerciales por motivos ambientales y laborales.

Por primera vez, los grupos de los tres países formaron redes sociales nacionales, binacionales y trinacionales<sup>4</sup> para actuar políticamente y exigir a los gobiernos negociadores responsabilidad y prevención sobre los probables efectos negativos de sus decisiones —sobre la integración de un área de libre comercio— en la calidad de vida de sus habitantes. Tuvieron éxito al contribuir a establecer el Comité Consultivo Público de la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte y a definirlo como instancia de participación ciudadana, aun cuando tenga derechos y responsabilidades muy limitados.<sup>5</sup>

---

Club, Public Citizen, Greenpeace, International Brotherhood of Teamsters, International Brotherhood of Electrical Workers y National Farmers Union en Estados Unidos; Canadian Environmental Law Association, Confédération des Syndicats Nationaux, Ecumenical Coalition for Economic Justice, Teamsters Canada y OXFAM en Canada; y Pacto de Grupos Ecologistas, Grupo de Estudios Ambientales, Equipo Pueblo, Sindicato Único de Trabajadores del Sindicato de Pesca y Frente Auténtico del Trabajo en México.

<sup>4</sup> Se formó una red trinacional que apoyó al TLCAN que estuvo compuesta por los grupos conservacionistas y ecologistas moderados de los tres países. Por otra parte, se constituyó una red trinacional contra el tratado que estuvo integrada por las siguientes redes nacionales multitemáticas: Alliance for Responsible Trade y Citizens' Trade Campaign en Estados Unidos, Canada Action Network y Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio. Entre las redes binacionales destacan la Red Fronteriza de Salud y Ambiente, y la Southwest Network for Economic and Environmental Justice que terminaron por oponerse al TLCAN.

<sup>5</sup> Por ejemplo, la asesoría del Comité Consultivo Público, el acceso a la información y las peticiones ciudadanas a la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte, están condicionados generalmente a la aceptación del secretariado y al acuerdo de dos de las tres partes del consejo ministerial.

Surgió así un movimiento ciudadano que enarbó la idea de que la democracia y el buen gobierno en Norteamérica avanzan cuando la toma de decisiones de los gobiernos es un proceso abierto y público, y cuando la participación política activa de los grupos y redes sociales se da tanto en la esfera pública nacional como en el nuevo régimen trinacional. Sin embargo, cuando se pretendió poner en práctica esta idea, no estuvo exenta de contradicciones. Particularmente en Estados Unidos, favoreció la movilización de un gran número de grupos con intereses diversos y contrapuestos, que entorpeció la formación del consenso interno y tendió a inhibir la adopción de visiones estratégicas de largo plazo en las orientaciones ambientales y laborales de su política económica internacional.

De otra parte, las redes y grupos ciudadanos —sobre todo los mexicanos— vivieron las contradicciones generadas por las tensiones crecientes entre los espacios públicos nacionales y las nuevas normas e instituciones mundiales. Esto se reflejó en sus diferentes concepciones sobre el problema de la soberanía nacional. Si bien, el tema se refirió al poder de hacer, aplicar y abolir las leyes nacionales tanto laborales como ambientales en el marco de la integración comercial regional, adquirió un significado distinto para los grupos de los tres países, ya que se mueven en ámbitos profundamente desiguales de recursos e intereses nacionales, donde el tipo de organización del poder y la autoridad política se ejercen de manera muy diversa.

El ejemplo más relevante sobre las divergencias en el tema de la soberanía nacional, fue el debate en torno a los atributos de ambas comisiones de cooperación de Norteamérica y a la pertinencia o no de las sanciones comerciales por motivos ambientales y laborales. La mayoría de las organizaciones ciudadanas estadounidenses y canadienses se pronunciaron por establecer comisiones fuertes, con aplicación efectiva de sanciones comerciales para obligar a los gobiernos a cumplir con sus respectivas legislaciones nacionales, mientras que la mayoría de los grupos mexicanos concebían esta propuesta como una injerencia externa que vulnera la soberanía nacional y no toma en consideración las asimetrías desventajosas para México. En este caso, se da una interpretación diferente de la forma y los procedimientos de “la cosa común” en América del Norte, aun cuando haya acuerdo ciudadano formal sobre la necesidad de garantizar el valor universal de la vida en la era del tratado.

Se trata de un encuentro entre ciudadanos que se piensan a sí mismos de diferente manera. Los estadounidenses y canadienses pertenecen a culturas políticas donde ser ciudadano es ejercer una vigilancia y un control social constantes, mientras que los mexicanos se conciben como ciudadanos por sus vínculos con el Estado. Ambos enfrentan actualmente prioridades distintas. Los primeros se hallan comprometidos comunitariamente

para proteger los empleos y el medio ambiente, así como modificar los patrones de consumo con el fin de elevar la calidad de vida; en tanto que los segundos tienden a dirigirse al Estado para resolver problemas de empleo, pobreza y ecología que ponen en peligro su sobrevivencia. No obstante estas asimetrías, la colaboración es posible porque todos ellos son gobernados y temen ver afectados sus intereses particulares —aunque de diferentes maneras— por el mismo proceso de integración económica. Por esta razón se sienten solidarios y se unen para potenciar su fuerza política.

A partir de estas consideraciones generales sobre los objetivos y la participación política de las organizaciones ciudadanas para influir en las negociaciones del TLCAN y sus comisiones de cooperación, cabe preguntarnos también ¿a nombre de quiénes actúan, qué tan representativas son y de dónde obtienen su legitimidad?

Si bien los sindicatos representan directamente a sus agremiados y la mayoría de los grupos ambientalistas estadounidenses y canadienses a sus numerosos miembros, las organizaciones que se movilizaron en este proceso hablan a nombre de todos aquellos afectados potenciales por los riesgos probables del libre comercio en la región. Se trata de afectados que no son ni delimitables ni organizables, pero que también deben ser representados. Sin embargo, esto puede ocurrir únicamente de manera parademocrática, por medio de una representación auto-otorgada. De manera similar, estas organizaciones derivaron su legitimidad de la vinculación del libre comercio con el tema que abanderan (medio ambiente, empleos, derechos humanos y demás) y del carácter incuestionable de los problemas que plantea la integración económica norteamericana, así como de la resonancia de sus críticas y propuestas en los gobiernos negociadores, el Capitolio y la opinión pública.

Este nuevo tipo de responsabilidad solidaria de los movimientos ciudadanos en el proceso actual de globalización se da paralelamente y en tensión con intereses individuales y corporativos que no corresponden a la condición de afectados. Hay motivos tales como asegurarse un empleo presente o futuro, un móvil genuinamente profesional, la obtención de financiamiento, la oportunidad política de lograr prestigio o de insertarse y afirmarse en instancias de toma de decisiones públicas, entre otros.

Asimismo, es importante reconocer que tanto los sindicatos como los grupos conservacionistas y ambientalistas estuvieron sobrerrepresentados en momentos culminantes de las negociaciones del TLCAN y sus acuerdos paralelos, porque los temas laboral y ecológico se convirtieron en un medio para alcanzar objetivos económicos, políticos y sociales con el propósito de moldear o inhibir el proceso. Esto es, el gran consenso en torno a la validez de los problemas del empleo y el medio ambiente per-

mitió que estos temas abanderaran e incluso encubrieran una multiplicidad de intereses: unos privilegiaron su carácter instrumental para lograr un comercio leal; otros hicieron uso de su capacidad de convocatoria política para obtener votos a favor o en contra del tratado, así como para promover candidaturas a la presidencia y al congreso; y por último algunos aspiraron a un tratado comercial verde con justicia laboral.

Todo esto trae a colación el modelo cívico según el cual no siempre es sencillo hacer compatibles los intereses privados con la vigilancia del bien común. La fuerza y debilidad de los sindicatos y grupos que se movilaron frente al TLCAN estuvieron en el carácter monotemático de su organización, que les permitió concentrar sus fuerzas en un objetivo único a la vez que les hizo perder de vista la dimensión integral del bien común. Sólo los sindicatos y grupos ambientalistas, de derechos humanos, de mujeres, de minorías y de iglesias que se integraron en redes multitemáticas para oponerse al tratado, hicieron un primer esfuerzo por superar su fragmentación y proponer líneas generales para una alternativa integral de tratado de libre comercio justo y sustentable para América del Norte.

En el futuro próximo, el discurso y la práctica de las redes y grupos ciudadanos frente a las negociaciones del TLCAN podrían desgastarse, ya que sus demandas han penetrado —aunque parcialmente— las agendas políticas de las comisiones del tratado y sus acuerdos paralelos. Sin embargo, también podrían fortalecerse y constituirse en una alternativa ciudadana en caso de que este movimiento trinacional se institucionalizara y asumiera la tarea ciudadana de monitorear constantemente las instituciones supranacionales generadas por la integración comercial, con el fin de que se procure una calidad de vida adecuada en toda América del Norte.