

# **Siempre la misma canción: el papel de la sociedad civil en el proceso de la ASPAN\***

*Laura Macdonald y Jeffrey Ayres<sup>1</sup>*

Las negociaciones sobre las reglas para el comercio y las inversiones, y la armonización de las regulaciones —así como los acuerdos e instituciones resultantes— siguen estando trabadas por cuestiones relacionadas con la transparencia, la legitimidad y la rendición de cuentas. En lo esencial, las que para algunos son las funciones transnacionales adecuadas de foros y regímenes multilaterales han chocado con las que para otros son las responsabilidades legítimas de los gobiernos nacionales democráticos y las aspiraciones de su ciudadanía. En el plano analítico, lo que se denominó el antiguo “modelo club”<sup>2</sup> de las negociaciones multilaterales se ha ido deslegitimando con el

---

\* Título del artículo en inglés “The Song Remains the Same: The Role of Civil Society. Participation in the North American SPP Process”, ponencia presentada en la conferencia anual de la Canadian Political Science Association, Vancouver, Canadá, junio de 2008. Traducción de Isabel Vericat.

<sup>1</sup> Nuestro agradecimiento a Blayne Haggart por su ayuda en la investigación y al Social Sciences and Humanities Research Council of Canada por su apoyo económico.

<sup>2</sup> Robert Keohane y Joseph Nye, “The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy”, en R. Keohane (comp.), *Power and Governance in a Partially Globalized World*, Nueva York, Routledge, 2002.

proceso posterior a la Guerra Fría del “multilateralismo complejo”.<sup>3</sup> Hoy las negociaciones internacionales ya no están tan dominadas por un número limitado de Estados poderosos, sino que, cada vez más, se caracterizan por una gama amplia de organizaciones de la sociedad civil, las nuevas tecnologías de la información y los Estados emergentes en el mundo en desarrollo que exigen un lugar en la “elaboración de las políticas”, en contraste con la función más tradicional de “recepción de las políticas”.

En diversas regiones y regímenes internacionales ha surgido lo que se puede conceptualizar como estructuras con múltiples niveles de oportunidades políticas en las que actores no estatales, en especial organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros grupos de la sociedad civil, encuentran nuevas oportunidades para implicarse en acciones colectivas en varios niveles.<sup>4</sup> Reconozcamos que la puesta en marcha, en 1994, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), al que se opusieron muchos actores de la sociedad civil de Canadá, Estados Unidos y México, creó, pese a ello y hasta cierto punto, una estructura con múltiples niveles de oportunidades políticas.<sup>5</sup> En contraste con la Unión Europea (UE), que ha creado una red densa y compleja de instituciones, la estructura trinacional que estableció el TLCAN es bastante precaria. Con todo, en la década siguiente, las ONG y las redes continentales de la sociedad civil de reciente aparición encontraron nuevas oportunidades para

---

<sup>3</sup> Robert O'Brien, Anne Marie Goetz *et al.*, *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

<sup>4</sup> Donatella della Porta y Sidney Tarrow (comps.), *Transnational Protest and Global Activism*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2005.

<sup>5</sup> Jeffrey Ayres y Laura Macdonald (eds.), *Contentious Politics in North America: National Protest and Transnational Collaboration under Continental Integration*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009.

implicarse en acciones colectivas, tanto en el plano nacional como en el regional. No deja de ser interesante, sin embargo, que el proceso trilateral más reciente de diseño de la denominada Alianza para la Seguridad y la Prosperidad en América del Norte (ASPAN) entre los tres Estados miembros del TLCAN se haya resistido a esta tendencia hacia un multilateralismo complejo y la expansión de oportunidades políticas, descentrando el proceso de las negociaciones trilaterales (y bilaterales) y desplazando el centro del poder de tomar decisiones a estructuras burocráticas renuentes a la rendición de cuentas democrática.

En el contexto posterior al 11 de septiembre, con una intensa preocupación por la seguridad, el proceso de la ASPAN ha restringido las formas y las oportunidades de compromiso y deliberación de los ciudadanos sobre el futuro de la integración de América del Norte. Una potente red de actores políticos y económicos ha elaborado una visión estrecha del espacio económico y de seguridad posterior al 11 de septiembre, a costa de otros actores de la sociedad civil (no empresariales). En este artículo analizamos la restringida estructura multilateral de oportunidades políticas en la región norteamericana, documentando la desigualdad de oportunidades de consulta que existe en la ASPAN y a la que tienen acceso las empresas, en contraposición con otros actores de la sociedad civil y del Poder Legislativo. Más precisamente, se explora el proceso activo y en curso de restringir deliberadamente las oportunidades políticas de las aportaciones ciudadanas al proceso ASPAN a un grupo limitado de elites empresariales. Sostenemos, pues, que el proceso ASPAN no sólo hace caso omiso de la evidencia reciente de una tendencia general a un sistema más complejo, si bien accesible, de gobernanza regional y global, sino que incluso limita las oportunidades políticas parlamentarias internas más tradicionales para deliberar sobre la integración económica de América del Norte.

En la primera sección, revisamos la literatura sobre la tendencia al “multilateralismo complejo” presente en muchas formas de gobernanza regional y global, y de qué manera estas tendencias se han desplegado en la era del TLCAN. En la segunda sección, damos un panorama del nacimiento de la ASPAN en el contexto posterior al 11 de septiembre y examinamos las estructuras de representación que se han producido. Basándonos en publicaciones secundarias, documentos gubernamentales, debates parlamentarios y entrevistas con varios funcionarios del gobierno canadiense, examinamos el mecanismo que se creó para la consulta dentro del proceso de la ASPAN. Defendemos que la singular arquitectura institucional de la ASPAN ha generado una desigualdad fundamental entre la forma de representación que se brinda a empresas a nivel de elite, mediante la creación por los tres gobiernos del Consejo de Competitividad de América del Norte (NACC, por sus siglas en inglés), y las formas de consulta más difusas, informales y sin transparencia accesibles a los actores de la sociedad civil no empresariales. Es natural que esta desigualdad fomente la preocupación de los actores que no son parte de la elite acerca de la transparencia, rendición de cuentas y carácter democrático del proceso de la ASPAN. Por último, llegamos a la conclusión de que, si el proceso ASPAN sigue decepcionando las expectativas de una consulta e inclusión más plena de los distintos actores, el entorno político norteamericano seguirá caracterizándose por las luchas y disputas actuales y el malestar público contra este proceso.

### **Viraje del poder y surgimiento de una estructura de oportunidades políticas con múltiples niveles**

Hay una literatura abundante que documenta el nuevo entorno internacional que ha apoyado la participación y creciente in-

fluencia de las ONG en los procesos de gobernanza global y regional desde el fin de la Guerra Fría. A esta realidad se alude, conceptualmente, de manera diferente como “viraje del poder” (*power shift*),<sup>6</sup> “desregulación internacional” (*international deregulation*),<sup>7</sup> “multilateralismo complejo” (*complex multilateralism*)<sup>8</sup> o “internacionalización compleja” (*complex internationalization*),<sup>9</sup> y estas investigaciones han destacado una propensión cada vez mayor de las ONG a implicarse en asuntos internacionales y en la elaboración de políticas que previamente estaban bajo el control exclusivo de los Estados. El crecimiento explosivo de las ONG<sup>10</sup> y su movilización en torno de las políticas internacionales y las nuevas instituciones mundiales han sido paralelas a la continua difusión del poder, tanto dentro de los Estados, de los parlamentos al Ejecutivo y a la burocracia, como fuera de los Estados, a medida que el poder institucional se ha difundido del nivel nacional al regional y al supranacional.<sup>11</sup> Para Della Porta y Tarrow, el internacionalismo complejo describe el despliegue de una “densa estructura triangular de relaciones entre los Estados, los actores no estatales y las instituciones internacionales, y las oportunidades que esto produce para que los actores se impliquen en acciones colectivas a niveles diferentes de este sistema”.<sup>12</sup>

---

<sup>6</sup> Jessica T. Mathews, “Power Shift”, en *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 1, enero-febrero de 1997, pp. 50-66.

<sup>7</sup> Richard N. Haas, “Paradigm Lost”, en *Foreign Affairs*, vol. 74, núm. 1, enero-febrero de 1995, pp. 43-58.

<sup>8</sup> R. O’Brien, A. M. Goetz *et al.*, *op. cit.*

<sup>9</sup> Sidney Tarrow, *The New Transnational Activism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

<sup>10</sup> Kathryn Sikkink y Jackie Smith, “Infrastructures for Change: Transnational Organizations, 1953-1993”, en Sanjeev Khagram, James V. Riker y Kathryn Sikkink (comps.), *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2002.

<sup>11</sup> D. della Porta y S. Tarrow, *op. cit.*, p. 1.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 25.

Se supone que el surgimiento de nuevas oportunidades políticas tanto a nivel regional como internacional, incluido el número creciente de nuevos blancos para los activistas en los regímenes comerciales y de inversión recientes, ha estimulado la innovación de las formas de activismo transfronterizo de las ONG y la sociedad civil. Por ello, en la década pasada hubo también un acontecimiento paralelo que se conceptualizó de diferentes maneras como el nacimiento de la “sociedad civil global”,<sup>13</sup> movimientos sociales transnacionales,<sup>14</sup> coaliciones transnacionales<sup>15</sup> o redes de defensoría internacional.<sup>16</sup> La inclinación de las ONG y los grupos cívicos a movilizarse y colaborar a través de las fronteras se ha vinculado con el surgimiento de un entorno político con múltiples niveles.<sup>17</sup> Las políticas se elaboran a nivel nacional, regional e internacional y surgen nuevos recursos, influencias y oportunidades para la formación de redes, blancos de ataque y retos a las elites por parte de los activistas, a medida que las nuevas políticas e instituciones se convierten en puntos clave de controversias y reivindicaciones. La Organización de las Naciones Unidas (ONU), la UE y la Organización Mundial del Comercio (OMC) se han vuelto puntos focales reconocidos de la protesta transnacional y la formación de

---

<sup>13</sup> Paul Wapner, *Environmental Activism and World Civic Politics*, Albany, State University of New York Press, 1996.

<sup>14</sup> Jackie Smith, Charles Chatfield y Ron Pagnucco (comps.), *Transnational Movements in Global Politics*, Syracuse, Syracuse University Press, 1997.

<sup>15</sup> J. Smith y Joe Bandy (comps.), *Coalitions Across Borders: Transnational Protest and the Neoliberal Order*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2004.

<sup>16</sup> Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1997.

<sup>17</sup> S. Tarrow, “The New Transnational Contention: Social Movements and Institutions in Complex Internationalism”, ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, 2002, y K. Sikkink, “Patterns of Dynamic Multilevel Governance and the Insider-Outsider Coalition”, en D. della Porta y S. Tarrow (comps.), *Transnational Protest and Global Activism*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2005.

redes, con las ONG apuntando su atención a conferencias de la ONU, funcionarios de la OMC y políticas de la UE.<sup>18</sup>

En toda la región norteamericana, a raíz del TLCAN, surgió una estructura de oportunidad política con múltiples niveles que ha influido en la movilización regional de los actores de la sociedad civil canadienses, estadounidenses y mexicanos. Macdonald sostiene que las negociaciones del TLCAN tuvieron por resultado la institucionalización de una nueva forma de relaciones gobierno-empresas en Canadá, en la que la creación del Comité Internacional Asesor de Comercio (ITAC, por sus siglas en inglés) y el Grupo Asesor Sectorial de Comercio Internacional (SAGIT, por sus siglas en inglés) construyó un mecanismo de consulta con las empresas sobre una amplia gama de cuestiones comerciales.<sup>19</sup> Simultáneamente, las negociaciones del TLCAN desencadenaron en las ONG la primera ronda de estrategias transfronterizas y de formación de coaliciones, siguiendo el modelo de movilización de fines de los años ochenta contra el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (CUSFTA, por sus siglas en inglés) de las coaliciones nacionalistas y de

---

<sup>18</sup> Leon Gordenker y Thomas Weiss, *NGOs, the UN and Global Governance*, Boulder, Lynn Rienner Press, 1996; Peter Willets, "Consultative Status for NGOs at the United Nations", en *ibid.*, (comp.), *The Conscience of the World: The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System*, Londres, Hurst and Company, pp. 31-62, 1996; Ann Marie Clark, Elisabeth Friedman y Kathryn Hochstetler, "The Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGO Participation in UN World Conferences on the Environment, Human Rights and Women", en *World Politics*, vol. 51, núm. 1, octubre de 1998, pp. 1-35, y Jutta Joachim, "Framing Issues and Seizing Opportunities: The UN, NGOs and Women's Rights", en *International Studies Quarterly*, vol. 47, núm. 2, junio de 2003, pp. 247-274.

<sup>19</sup> L. Macdonald, "Governance and State-Society Relations in Canada: The Challenges from Regional Integration", en George Hoberg (comp.), *Capacity for Choice: Canada in the New North America*, Toronto, Toronto University Press, 2002, pp. 187-223.

activistas sociales en Canadá.<sup>20</sup> Grupos cívicos como el Consejo de los Canadienses, la Alianza por un Comercio Responsable (ART, por sus siglas en inglés) con sede en Estados Unidos, la Campaña de Comercio de los Ciudadanos (CTC, por sus siglas en inglés) y la Red Mexicana de Acción del Libre Comercio (RMALC) fueron la punta de lanza de la construcción de coaliciones nacionales contra las negociaciones, y también se comunicaron a través de las fronteras para compartir estrategias de oposición al acuerdo.<sup>21</sup> Los grupos mexicanos y canadienses encontraron oportunidades dentro del sistema político de Estados Unidos para apuntar al Congreso y cabildear contra el acuerdo, en tanto que las negociaciones brindaron un blanco oportuno para la movilización transnacional y para campañas de educación en los Estados miembros del TLCAN. Por ende, aunque las oportunidades de consulta formal con actores no pertenecientes a la elite eran limitadas, por su mismo cariz la negociación de un tratado internacional público de alto nivel creó un blanco prominente de debate y actividad política controvertida tanto dentro como fuera de las instituciones políticas formales.

Además, en los años que siguieron la puesta en marcha del TLCAN, los grupos cívicos continuaron teniéndolo en la mira y aprovechando la estructura de oportunidades políticas con múl-

---

<sup>20</sup> J. Ayres, *Defying Conventional Wisdom: Political Movements and Popular Contention against North American Free Trade*, Toronto, Toronto University Press, 1998.

<sup>21</sup> Marie-Josée Massicotte, "Local Organizing and Global Struggles: Coalition-Building for Social Justice in the Americas", en Gordon Laxer y Sandra Halperin (comps.), *Global Civil Society and Its Limits*, Basingstoke, Palgrave, 2003, pp. 105-125; Michael Dreiling, "Unionism in Transnational America: Divergent Practices and Contending Visions in Labor's Fight with NAFTA", ponencia presentada en la reunión anual de la American Sociological Association, Chicago, 1999, y Cathryn Thorup, "The Politics of Free Trade and the Dynamics of Cross-Border Coalitions in US-Mexican Relations", en *Columbia Journal of World Business*, vol. 26, núm. 11, verano de 1991, pp. 12-26.

tiples niveles de reciente creación. Actores y coaliciones nacionales siguieron apuntando a las oportunidades políticas internas: la CTC cabildeó en el Congreso de Estados Unidos contra la renovación de la facultad de negociación denominada “vía rápida” presidencial, mientras que la RMALC y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional aprovecharon las grietas que aparecían en la hegemonía política de décadas de duración que detentaba el Partido Revolucionario Institucional (PRI) para movilizarse en pro de reformas en nombre de las bases electorales amenazadas por los preceptos neoliberales del TLCAN. El Tratado también alentó protestas en la frontera México-Estados Unidos y estimuló una amplia colaboración sectorial entre grupos sindicales, de mujeres y ecologistas en los tres Estados miembros del mismo.<sup>22</sup> Tal vez resulte aún más interesante que, a pesar del extendido escepticismo sobre los acuerdos laterales, grupos cívicos de los tres Estados del TLCAN aprovecharon las oportunidades políticas regionales que ofrecían los mecanismos de instancia ciudadana establecidos en los acuerdos paralelos laboral y ambiental del Tratado para despertar la conciencia internacional sobre violaciones laborales o ambientales, o para construir solidaridad en torno de agravios específicos relevantes en uno de los Estados del TLCAN.<sup>23</sup> Aunque estos mecanismos carecían de capa-

---

<sup>22</sup> Barry Carr, “Crossing Borders: Labor Internationalism in the Era of NAFTA”, en Gerardo Otero (comp.), *Neoliberalism Revisited: Economic Restructuring and Mexico’s Political Future*, Boulder, Westview Press, 1996, pp. 209-232; María Lorena Cook, “Regional Integration and Transnational Politics: Popular Sector Strategies in the NAFTA Era”, en Douglas A. Chalmers, Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Peister y Monique Segarra (eds.), *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*, Nueva York, Oxford University Press, 1997, pp. 516-540, y L. Macdonald, “Globalization and Social Movements: Comparing Women’s Movements’ Responses to NAFTA in Mexico, the US and Canada”, en *International Feminist Journal of Politics*, vol. 4, núm. 2, 2002, pp. 151-172.

<sup>23</sup> Lance Compa, “NAFTA’s Labor Side Agreement and International Labor Solidarity”, en *Antipode*, vol. 33, núm. 3, julio de 2001, pp. 451-467; Chris Tollefson,

cidad vinculante, proporcionaban aperturas para aportaciones y debates de actores que no pertenecían a la elite, así como oportunidades para hacer públicas las deficiencias en los históricos de los tres gobiernos en cuestiones laborales y ecológicas.

Con todo y que parecía que el TLCAN producía el tipo de estructuras con múltiples niveles de oportunidades de participación que se encontraban en otros sistemas de gobernanza regional y global, el proceso más reciente del ASPAN parece diseñado adrede para limitar y tal vez hasta invertir la tendencia, por muy incompleta que sea, hacia un multilateralismo norteamericano complejo. La ASPAN se lanzó en marzo de 2005 durante una cumbre trilateral en Waco, Texas, entre el primer ministro canadiense Paul Martin, el presidente mexicano Vicente Fox y el presidente estadounidense George W. Bush. Diseñada para no repetir lo ejemplificado por el TLCAN respecto de los acuerdos comerciales y de inversión, la ASPAN se ha dado a conocer como una iniciativa extensiva entre los órganos ejecutivos de los tres Estados del TLCAN, en el seno de la cual se ha incluido a un grupo privilegiado trilateral de dirigentes corporativos.<sup>24</sup> Sin tener de hecho el respaldo legislativo del TLCAN, la ASPAN está diseñada para mitigar los intereses de seguridad de Estados Unidos, después del 11 de septiembre, en las fronteras Estados Uni-

---

“Stormy Weather: The Recent History of the Citizen Submission Process of the North American Agreement on Environmental Cooperation”, en John Kirton y Virginia Maclaren (comps.), en *Linking Trade, Environment and Social Cohesion: NAFTA Experiences, Global Challenges*, Burlington, Ashgate, 2002; Joel Stillerman, “Transnational Activist Networks and the Emergence of Labor Internationalism in the NAFTA Countries”, en *Social Science History*, 4 (2003), pp. 577-601; Tamara Kay, “Labor Transnationalism and Global Governance: The Impact of NAFTA on Transnational Labor Relations in North America”, en *American Journal of Sociology*, vol. 111, núm. 3, noviembre de 2005, pp. 715-756, y Jonathan Graubart, *Legalizing Transnational Activism: The Struggle to Gain Social Change from NAFTA's Citizen Petitions*, University Park, Penn State University Press, 2008.

<sup>24</sup> John Foster, “Beyond NAFTA: The Security and Prosperity Partnership”, manuscrito inédito, 2007.

dos-México y Estados Unidos-Canadá, persiguiendo a la vez un paquete amplio de armonización reglamentaria multisectorial. La ASPAN fue promovida en particular por canadienses y mexicanos como una manera de lograr que los intereses estadounidenses de seguridad no condujeran a la restricción de su acceso al mercado estadounidense, conquistado con el CUSFTA y el TLCAN. Con poca visión sobre la construcción de instituciones políticas en América del Norte, la ASPAN vislumbra, antes bien, la integración y convergencia regional de un espacio de “armonización orientada al mercado” con “muy poca imaginación en el sentido del papel o la infraestructura estatal”.<sup>25</sup>

¿Fue diseñado el proceso de la ASPAN para atenuar el surgimiento de múltiples niveles de oportunidades políticas, si no es que para reducir las oportunidades políticas internas tradicionales de debate de la sociedad civil y su influencia en el seno de las instituciones políticas? Algunos observadores de la ASPAN han puesto en entredicho la falta de iniciativa para crear el tipo de infraestructura política regional para la moderación de controversias comerciales, sobre regulación o inversiones, que trascendiera la del TLCAN. La falta de vías para la participación y representación de la sociedad civil en el proceso de la ASPAN<sup>26</sup> ha creado la apariencia de una “gobernanza débil” (*shallow governance*), construida deliberadamente,<sup>27</sup> que no sirve para defender los principios de rendición de cuentas democrática pre-

---

<sup>25</sup> Emily Gilbert, “Leaky Borders and Solid Citizens: Governing Security, Prosperity and Quality of Life in a North American Partnership”, en *Antipode*, vol. 39, núm. 1, febrero de 2007, pp. 77-98.

<sup>26</sup> Greg Anderson y Christopher Sands, “Negotiating North America: The Security and Prosperity Partnership”, informe oficial, Hudson Institute, 2007, en <http://hudson.org/files/publications/Hudson%20Negotiating%20North%20America%20FINAL.pdf>.

<sup>27</sup> J. Ayres y L. Macdonald, “Deep Integration and Shallow Governance: the Limits to Civil Society Engagement Across North America”, en *Policy and Society*, vol. 25, núm. 6, 2006, pp. 23-42.

tendidamente evocados por ella.<sup>28</sup> En una época en que otros modelos de gobernanza regional o global se están reconfigurando para satisfacer las demandas de transparencia, rendición de cuentas y representación esgrimidas por las coaliciones de ONG y los grupos cívicos internos, la ASPAN parece diseñada para evitar las confrontaciones turbulentas —aunque más democráticas— y las consultas políticas que hacen acto de presencia en las cumbres de comercio e inversiones de los últimos 10 años.

### **La arquitectura de la ASPAN y las oportunidades de consulta<sup>29</sup>**

No obstante la acusación de que la ASPAN representa una forma de “integración a hurtadillas”, en los últimos dos años ha habido una intensificación de la controversia pública en torno de este proceso, en particular entre grupos de derecha en Estados Unidos. Muchas de las quejas más graves están relacionadas con acusaciones respecto de la naturaleza secreta del proceso de toma de decisiones y aluden a conspiraciones de alto nivel. El candidato presidencial republicano que gozó de poca popularidad, Ron Paul, acusó en el debate de CNN-YouTube:

Planean tomar millones de acres en terrenos [...] por dominio supremo. [Hay una] alianza no santa de consorcios extranjeros con funcionarios de varios gobiernos [promoviendo la idea]. La

---

<sup>28</sup> E. Gilbert, *art. cit.*

<sup>29</sup> Las entrevistas para esta sección fueron realizadas en Ottawa en enero y mayo de 2008. Todas ellas fueron semiestructuradas y duraron alrededor de una hora. Los participantes recibieron las preguntas con antelación. Se les dio la oportunidad del anonimato y todos prefirieron ser identificados como “funcionario gubernamental” con o sin carácter de experto para proteger su identidad.

meta final no es simplemente una superautopista, sino una Unión Norteamericana integrada, completada con una moneda, una burocracia trasnacional y movimientos virtualmente sin fronteras dentro de la Unión.<sup>30</sup>

Al margen de las teorías de la conspiración, los grupos de la sociedad civil en toda la región han expresado preocupación o escepticismo por la ASPAN, en especial ante la escasa información amplia sobre los resultados de las negociaciones. Además, a falta de pruebas contundentes, las críticas se han centrado sobre todo en el carácter secreto y excluyente de las discusiones, y en la manera evidente de privilegiar los intereses empresariales mediante la creación del NACC, una agrupación trinacional con 30 representantes de los grandes negocios, 10 por cada país, para asesorar a los gobiernos sobre el contenido de las negociaciones. Los representantes gubernamentales alegan, por el contrario, que existen amplias oportunidades de consulta con una extensa gama de participantes en el sinnúmero de grupos de trabajo establecidos en cada país para apoyar el proceso en términos amplios, y que haya una vasta información a disposición del público a través del sitio en la red de la ASPAN (*www.spp-psp.gc.ca*).<sup>31</sup> La evaluación de estas afirmaciones contradictorias es difícil porque en buena medida esta divergencia de opiniones es el resultado de expectativas y suposiciones muy diferentes sobre la oportunidad, el contenido y las modalidades de una consulta significativa.

---

<sup>30</sup> Citado en Gretel C. Kovach, "Highway to Hell? Ron Paul's Worked Up about U. S. Sovereignty", en *Newsweek*, 1 de diciembre de 2007, en *www.newsweek.com* (consultado el 30 de mayo de 2008).

<sup>31</sup> Alain Beaudoin, director ejecutivo, Innovation Partnerships Branch, Departamento de Industria, testimonio ante el Parlamento canadiense, Cámara de los Comunes, Comité sobre Comercio Internacional, 10 de mayo de 2007.

Según un funcionario canadiense experto, las raíces de la ASPAN se remontan a antes del 11 de septiembre, a un acuerdo informal entre Chrétien y el presidente Clinton para cooperar en cuestiones fronterizas, pero que no pudo instrumentarse por falta de fondos.<sup>32</sup> La situación cambió dramáticamente después de los atentados del 11 de septiembre. La Alerta Número Uno que declaró Estados Unidos en los cruces fronterizos tanto con Canadá como con México después de esta fecha, exigía largas inspecciones y provocó filas de camiones que se extendían más de treinta kilómetros desde la frontera y esperas de diez a doce horas.<sup>33</sup> El grado extraordinario en que las tres economías han acabado dependiendo de que las transacciones transfronterizas se hagan rápidamente para satisfacer a tiempo las demandas de la producción significa que, en particular en Canadá, tanto a las empresas como a los gobiernos les atenazaba el miedo a que los retrasos continuaran o aumentaran, o que llegara a cerrarse la frontera del todo en caso de otro atentado. A pesar de que ninguno de los terroristas llegó a Estados Unidos cruzando ninguna de las dos fronteras, la atención estadounidense se dirigió rápidamente a decretar medidas extensivas, sobre todo en la frontera con Canadá, para impedir la entrada de terroristas. Algunos dirigentes empresariales y de *think tanks* en Canadá vieron en esta situación la oportunidad de promover propuestas de integración más a fondo que se habían relegado temporalmente a la luz de la oposición pública. Wendy Dobson del C. D. Howe Institute en Toronto, por ejemplo, argumentó en favor de una “Gran Idea” que devolvería a los estadounidenses la tranquilidad respecto a sus preocupaciones por la seguridad

---

<sup>32</sup> Entrevista, Ottawa, mayo de 2008.

<sup>33</sup> Ann Capling y Kim Richard Nossal, *The Region that Never Was (and Never Will Be): The Case of North America*, ponencia presentada en la Oceanic Conference on International Studies, The University of Queensland, Australia, 2007, p. 13.

a cambio de garantías de un acceso continuo y sin trabas a la economía de Estados Unidos.<sup>34</sup>

Aunque muchos de los elementos más ambiciosos de estas propuestas no se adoptaron, los funcionarios canadienses redactaron el proyecto del Plan de Acción para una Frontera Inteligente Canadá-Estados Unidos (Canada-US Smart Border Action Plan), que veían como “una oportunidad para aprovechar una agenda fronteriza que había estado presente en un tiempo, pero que no había tenido ningún ímpetu político ni brío presupuestal que la respaldara en realidad”.<sup>35</sup> Funcionarios canadienses trataron de adelantarse a propuestas estadounidenses que habrían llevado a restricciones mayores en el cruce de la frontera, redactando sus propias propuestas.<sup>36</sup> El resultado de los empeños del gobierno canadiense y de las empresas fue la firma del Acuerdo de Frontera Inteligente Canadá-Estados Unidos (Canada-US Smart Border Accord) en diciembre de 2001 (copiado más tarde en el acuerdo menos ambicioso y detallado de Frontera Inteligente México-Estados Unidos en marzo de 2002).<sup>37</sup> El periodo de 2001 a 2004 se dedicó, en buena medida, a implementar los Acuerdos de Fronteras Inteligentes.<sup>38</sup> Éstos consiguieron que se abordaran algunas de las preocupaciones tanto de las empresas como de los gobiernos,

---

<sup>34</sup> Wendy Dobson, “Wanted: A Big Idea for the U.S. Relationship”, en *Toronto Globe and Mail*, 16 de abril de 2002.

<sup>35</sup> Entrevista a funcionario gubernamental experto, Ottawa, mayo de 2008.

<sup>36</sup> *Idem*.

<sup>37</sup> Christina Gabriel y L. Macdonald, “Of Borders and Business: Canadian Corporate Proposals for North American ‘Deep Integration’”, en *Studies in Political Economy*, núm. 74, otoño de 2004, pp. 79-100; C. Gabriel, Jimena Jiménez y L. Macdonald, “Hacia las ‘fronteras inteligentes’ norteamericanas: ¿convergencia o divergencia en las políticas de control de fronteras?”, en *Foro Internacional*, núm. XLVI, núm 3, julio-septiembre de 2006, pp. 549-579, y A. Capling y K. R. Nossal, *op. cit.*

<sup>38</sup> Entrevista, Ottawa, enero de 2008.

pero sólo lo hacían con los intereses inmediatos y técnicos de la gestión fronteriza, dejando de lado intereses estratégicos más amplios sobre la gobernanza del espacio continental en el entorno posterior a la firma del TLCAN y al 11 de septiembre.

Los círculos de la elite siguieron reflexionando más a fondo sobre la relación norteamericana sin ninguna aportación sustantiva de los actores no empresariales de la sociedad civil. Uno de los resultados fue la Independent Task Force on North America, convocada por el Consejo de Relaciones Exteriores con base en Estados Unidos, y presidida por John Manley, Pedro Aspe y William Weld. Su informe, titulado *Building a North American Community*, incluía recomendaciones tan ambiciosas como “el establecimiento para 2010 de una comunidad económica y de seguridad norteamericana, cuyas fronteras se definirán por un arancel externo común y un perímetro de seguridad exterior”.<sup>39</sup> No obstante, los funcionarios con los que hablamos negaron que este informe haya tenido mucha influencia en su manera de pensar cuando trazaron el proceso de la ASPAN.<sup>40</sup>

Otro informe de alto nivel fue el que publicó, en abril de 2004, el Consejo Canadiense de Altos Ejecutivos (CCCE, por sus siglas en inglés), anteriormente llamado Business Council on National Issues (BCNI), un actor importante en la promoción del libre comercio con Estados Unidos en los años ochenta. El CCCE, una asociación empresarial de alto nivel con 150 empresarios canadienses de primera línea, había establecido la Iniciativa para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (NASPI, por sus siglas en inglés) en 2003, con el fin de “desarrollar una estrategia para proyectar el futuro de Canadá dentro de Amé-

---

<sup>39</sup> Council on Foreign Relations, *Building a North American Community: Report of an Independent Task Force*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 2005, p. xvii.

<sup>40</sup> Entrevista, Ottawa, mayo de 2008.

rica del Norte y más allá”.<sup>41</sup> El informe de la NASPI ponía de relieve no sólo la fuerte y continua dependencia de Canadá respecto de la economía de Estados Unidos, sino que también subrayaba, a la luz de la emergencia de “vigorosos competidores” como China, India y Brasil, la necesidad de “desarrollar una estrategia atractiva en este entorno global competitivo”.<sup>42</sup> El informe de la NASPI indica que, en este contexto, la estrategia canadiense para gestionar su futuro dentro del continente norteamericano tendría que basarse en los cinco pilares siguientes: *reinventar las fronteras, eficiencia de la regulación, seguridad de los recursos, la alianza norteamericana de defensa y nuevas instituciones*.<sup>43</sup>

La mayoría de estos retos se ha incluido en la ASPAN (aunque la defensa no lo está directamente, tal vez en respuesta a la susceptibilidad mexicana respecto a este asunto). Aunque las instituciones nuevas son una de las recomendaciones, el informe toma distancia de la propuesta de la Gran Idea y subraya que la “meta de nuestra estrategia no es un gran acuerdo único conducente a grandes y nuevas instituciones supranacionales”. El informe de la NASPI se refiere al que preparó Michael Hart, el antiguo negociador del área de comercio, para el CCCE, en el que se apunta que Canadá y Estados Unidos

ya trabajan juntos a través de una vasta red de vínculos formales e informales, y la cuestión clave es dónde fortalecer esta red. Esta visión de un planteamiento dinámico y flexible es bastante congruente con las preferencias pluralistas de críticos de la Gran Idea, como Robert Wolfe.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Canadian Council of Chief Executives, *New Frontiers: Building a 21<sup>st</sup> Century Canada-United States Partnership in North America*, Ottawa, abril de 2004, p. 1.

<sup>42</sup> *Idem*.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 2 (cursivas en el original).

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 5.

El informe del CCCE observa que vale la pena explorar iniciativas continentales como una secretaría del TLCAN y la consolidación o la reforma de los mecanismos existentes de solución de controversias, pero “dada la marea creciente de sentimiento proteccionista en Estados Unidos, la expansión significativa del TLCAN o de las instituciones basadas en el TLCAN parece poco probable en el corto plazo”.<sup>45</sup> Esta visión de una estrategia ambiciosa y de largo alcance, pero descentralizada, informal, flexible y moderada, es notablemente similar a la eventual emergencia de la estructura “institucional ligera” de la ASPAN. El Consejo sí recomienda el desarrollo de una fuerte red de relaciones entre los representantes electos de los tres países, así como vínculos entre las organizaciones empresariales,<sup>46</sup> y la coordinación con los gobiernos subnacionales.<sup>47</sup> Llama la atención que no se aluda a la necesidad de consultar o de participar con actores de la sociedad civil que no pertenezcan al sector empresarial, ni tampoco a la necesidad de desarrollar una estrategia para convencer al público en general del valor de estas propuestas.

Aunque abunda la continuidad entre las recomendaciones de las empresas canadienses y el eventual diseño del proceso de la ASPAN, hay también una importante discontinuidad. En particular, el hincapié principal del informe del CCCE es en las relaciones bilaterales Canadá-Estados Unidos, aunque aboga por “un fortalecimiento firme a lo largo del tiempo” de la alianza trilateral de América del Norte.<sup>48</sup> En cambio, el marco de la ASPAN

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>46</sup> La última recomendación del informe es la “participación del sector privado”, en la modalidad de nombrar a un “grupo asesor del sector privado para que apoye al nuevo Comité Ministerial de las Relaciones Canadá-Estados Unidos”. Véase *ibid.*, p. 29.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 24.

es claramente trilateral, debido, se supone, a las dificultades políticas para hacer que Washington aceptara un planteamiento puramente bilateral, aunque el enfoque no va mucho más allá del “bilateralismo dual” que caracterizó a gran parte de la relación norteamericana bajo el TLCAN.<sup>49</sup> El proceso de la ASPAN se enmarca en la institucionalización de las cumbres anuales de mandatarios de los tres países, que confieren un apoyo de alto nivel y atención política real al proceso. El lema que usaron los funcionarios para referirse al proceso trilateral/bilateral es “tres pueden hablar, dos pueden actuar”.<sup>50</sup>

Según un funcionario del gobierno canadiense que ha trabajado en varios puestos relacionados con los Acuerdos de Frontera Inteligente y en la ASPAN, hacia finales del periodo 2001-2004 había el deseo de continuar el impulso acumulado en este proceso para contrarrestar la presión ejercida por el Congreso para que se pusieran en marcha programas como la eventual Western Hemisphere Travel Initiative. La solución fue “subir al ASPAN un grado más” hasta el rango de ministros y mandatarios, por encima del nivel burocrático. Este funcionario afirmó que la ASPAN no es una “gran idea”, sino un “pacto sensato”, y que la Gran Idea no habría beneficiado a Canadá y tampoco era vendible políticamente en los tres países.<sup>51</sup> Otro funcionario señaló que el ímpetu de avanzar hacia una cumbre anual provino de Bush y de Fox en la cumbre de la ciudad de Quebec en 2001, para ir más allá de las reuniones ad hoc que condujeron a la primera Cumbre de Mandatarios Norteamericanos en Waco en 2004.<sup>52</sup> Otro funcionario recalcó que Estados

---

<sup>49</sup> Stephanie Golob, *Crossing the Line: Sovereignty, Integration and the Free Trade Decisions of Mexico and Canada*, tesis de doctorado, Universidad de Harvard, 1999, y Robert A. Pastor, “North America’s Second Decade”, en *Foreign Affairs*, vol. 83, núm. 1, enero-febrero de 2004.

<sup>50</sup> Entrevista, Ottawa, mayo de 2008.

<sup>51</sup> Entrevista, Ottawa, enero de 2008.

<sup>52</sup> Entrevista, Ottawa, mayo de 2008.

Unidos había emprendido conversaciones con México sobre una nueva alianza, y Canadá no quería que “lo dejaran fuera de una iniciativa norteamericana tan importante”.<sup>53</sup>

El objetivo de la ASPAN no era crear nuevas comisiones u organizaciones, sino encargar el proceso a las organizaciones existentes y pedir informes anuales sobre las diferentes cuestiones a la Cumbre de Mandatarios, lo cual eleva los temas por encima de la lista de prioridades de los burócratas. La decisión de seguir con la estructura institucional existente de la ASPAN también se basó en la percepción de que faltaba voluntad política para adoptar niveles superiores de institucionalización, tanto por los intereses de soberanía de los tres países, como porque eran conscientes de la posibilidad de una protesta política en contra de una iniciativa más extensa.<sup>54</sup>

El proceso de la ASPAN se caracteriza por un diseño bastante informal y ad hoc, y ha pasado por diferentes fases. Al inicio, después de la cumbre en Waco, los gobiernos tenían seis meses para consultar con todos los departamentos gubernamentales y elaborar una serie de recomendaciones sobre las prioridades de sus agendas bilaterales y trilaterales.<sup>55</sup> Estas prioridades se desglosaron en dos áreas, seguridad y prosperidad, aunque con el paso del tiempo fue cada vez más evidente que las dos áreas se superponían. En el primer informe a los ministros se identificaron más de trescientas prioridades.<sup>56</sup> Se establecieron nueve grupos para la agenda de prosperidad y 10 para la agen-

---

<sup>53</sup> *Idem.*

<sup>54</sup> Entrevista, Ottawa, enero de 2008.

<sup>55</sup> Entrevista, Ottawa, mayo de 2008.

<sup>56</sup> Un funcionario del gobierno declaró: “Hubo una reunión en Ottawa en junio de 2005 y lo que sucedió fue que se le dijo a la gente, ‘OK, traigan todo el material que quieren abordar, tanto lo que ya están haciendo como lo que les gustaría hacer’. Pero en Estados Unidos se dijeron, ‘esto nos puede costar más dinero’. En Canadá nuestras instrucciones fueron, ‘si cuesta más dinero no pasa nada, se puede conseguir’. De modo que las burocracias inundaron el sistema y teníamos sólo tres meses para integrarlas. Entre Waco y junio tuvimos que tenerlo todo

da de seguridad,<sup>57</sup> y a todos se les encargó “entrar en contacto con los diversos grupos de interés en cada país”.<sup>58</sup> El sitio en Internet del gobierno de Estados Unidos ubica a estas partes interesadas “en el sector empresarial, en los gobiernos estatales y locales, y en las organizaciones no gubernamentales”.<sup>59</sup>

En consonancia con la recomendación de Michael Hart al CCCE, los grupos de trabajo de la ASPAN fueron meramente una fase añadida al ulterior desarrollo (y a la trinacionalización limitada) de las relaciones gubernamentales transfronterizas existentes y variaban de acuerdo con el campo de trabajo. Si bien algunos tenían su base en agrupaciones bilaterales existentes en torno a determinadas cuestiones políticas ya antiguas, otros fueron creados en aquel momento sobre bases bastante arbitrarias. Un funcionario gubernamental experto declaró:

No fue como si al llegar la ASPAN, de repente gente que nunca se había reunido empezara a hacerlo. O sea que se recurrió a los

---

listo. O sea que todos tenían 150 cosas que querían hacer y teníamos que negociarlas trilateralmente. Parte de lo que queríamos hacer los estadounidenses no querían hacerlo y lo dejamos de lado [...] O sea que tuvimos que a) enfrentarlo y b) negociarlo trilateralmente, expresarlo por escrito, enviarlo a través de un PCO (Privy Council Office) y renegociarlo entre el PCO y la Casa Blanca, etcétera, y en junio apareció impreso en tres idiomas” (entrevista, 7 de mayo de 2008).

<sup>57</sup> Los nueve grupos de trabajo sobre prosperidad son: comercio electrónico e ICT (*interactive and cooperative technologies*); energía; medioambiente; servicios financieros; alimentos y agricultura; salud; bienes manufacturados y competitividad sectorial y regional; movimiento de mercancías, y transporte. Los 10 grupos de trabajo sobre seguridad son: seguridad del viajero; seguridad del cargamento; facilitación fronteriza; seguridad aérea; seguridad marítima; ejecución de la ley; cooperación en inteligencia; bioprotección; gestión de emergencias, y ciencia y tecnología ([www.psp-spp.gc.ca/overview/working\\_groups-en.aspx](http://www.psp-spp.gc.ca/overview/working_groups-en.aspx) consultado el 3 de junio de 2008).

<sup>58</sup> A. Beaudoin, *op. cit.*

<sup>59</sup> Oficina de la Casa Blanca, “Fact Sheet: Security and Prosperity Partnership of North America”, boletín de prensa, 23 de marzo de 2005, en [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov), consultado el 3 de junio de 2008.

mecanismos que ya había y, cuando no los había, la gente se empezó a reunir de todos modos. Creo que hasta el día de hoy, los grupos de trabajo que se reunían antes de la ASPAN se siguen reuniendo. Pero no hay arquitectura, no hay permanencia de estos grupos, es sólo que si estás cooperando en bioprotección, tienes que hablar con los estadounidenses.<sup>60</sup>

En la reunión de Cancún en 2005, el primer ministro canadiense entrante, Stephen Harper, defendió la reducción de la extensa gama de más de trescientas prioridades identificadas en Waco a sólo cinco, sugerencia que los otros dirigentes aceptaron.<sup>61</sup> A partir de ese momento, la ASPAN emprendió un enfoque más puntual y modernizado, ya que esta contracción de la agenda de discusión podría haber reducido aún más la oportunidad de consulta a las partes interesadas debido a que no todas las áreas seleccionadas eran materia de los grupos de trabajo que, al menos en teoría, podrían haber consultado sobre estos temas.

### **Los límites a la consulta de múltiples grupos de interés en la ASPAN**

El carácter ad hoc, tecnocrático y descentralizado de los grupos de trabajo de la ASPAN les dificulta cumplir sus funciones de di-

---

<sup>60</sup> Entrevista, Ottawa, mayo de 2008.

<sup>61</sup> Entrevista, mayo de 2008. Las cinco áreas prioritarias identificadas son: intensificar la competitividad global de América del Norte; alimentos y productos seguros; energía sustentable y medioambiente; fronteras inteligentes y seguras, y gestión de emergencias y estado de preparación. La insistencia en la “competitividad” implicaba el compromiso de implementar “un sistema regulador de la cooperación” y una “estrategia de acción para la propiedad intelectual”, desarrollando un plan de trabajo económico para facilitar el comercio en sectores específicos y llevar a cabo un análisis de los acuerdos de libre comercio subsecuentes al TLCAN (Declaración conjunta, primer ministro Harper, presidente Bush y presidente

fusión y consulta con una gama de participantes. Es probable que en algunos terrenos, como el medioambiente, donde existe una gran tradición de consultas con organizaciones de la sociedad civil no empresariales, sean más frecuentes las consultas,<sup>62</sup> mientras que en otros, en especial el de seguridad, es poco probable que haya negociaciones más amplias. El hecho de que estas consultas ocurran literalmente a puerta cerrada, sin ningún registro público, hace que sea difícil evaluar este proceso. Tal vez es más grave, sin embargo, que el proceso adolezca de un problema más fundamental y es que a las partes interesadas que no pertenecen al mundo de los negocios al parecer se les consulta únicamente sobre los aspectos técnicos de la puesta en práctica de la agenda de la ASPAN y no tienen ninguna participación en el diseño del proceso en términos amplios. Asimismo, como observa Debora van Nijnatten, en el área del medioambiente “la falta de escrutinio legislativo cancela efectivamente una vía potencial por la que podrían plantearse preocupaciones ecológicas y después integrarlas a las deliberaciones y la programación de la ASPAN”.<sup>63</sup>

Las desigualdades manifiestas en el proceso de consulta lo son aún más cuando se toma en consideración el papel que desempeña el NACC. Este Consejo fue creado a instancias del presidente Fox, puesto que, en ese momento, México enfrentaba crecientes amenazas a su competitividad económica procedentes de las economías asiáticas. Por aquel entonces, los mandatarios de los tres gobiernos procedían de la derecha política y daban por sentada la idea del crecimiento dirigido por el mercado

---

Calderón, Cumbre de Mandatarios de América del Norte, Montebello, Quebec, 21 de agosto de 2007).

<sup>62</sup> Debora van Nijnatten, “The Security and Prosperity Agreement as an ‘Indicator Species’ for the Emerging North American Environmental Regime”, en *Politics & Policy*, vol. 35, núm. 4, diciembre de 2007, p. 675.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 674.

(en contraposición a las estrategias más estatistas que habían seguido estas economías emergentes). Como lo indica Van Nijntzen, en opinión de estos dirigentes:

La ruta a la prosperidad pasa por perseguir mercados más abiertos, el incremento de la eficiencia y niveles superiores de crecimiento económico, y a la vez funcionar dentro de los límites impuestos por las medidas de seguridad intensificadas que consideraron necesarias los funcionarios estadounidenses. El mandato de la ASPAN se expresa en términos de proveer “el marco para asegurar que América del Norte sea el lugar más seguro y mejor para vivir y hacer negocios”. Es cierto que la Agenda para la Prosperidad de la ASPAN incluye el compromiso de “proteger el medioambiente y la salud y seguridad de sus pueblos”, pero la gran mayoría de los “logros clave desde junio de 2005” son en materia de comercio y seguridad.<sup>64</sup>

La decisión de crear el NACC se tomó de acuerdo con esta perspectiva neoliberal, así como con la decisión tomada en Cancún de restringir la gama de prioridades y reducirla a áreas prioritarias. Los mandatarios pidieron consejo estratégico a los líderes empresariales sobre la dirección general de América del Norte en un entorno global más competitivo. La composición del NACC variaba según el país. Mientras que Harper escogió a 10 altos ejecutivos prominentes, nombrando a d’Aquino, del CCCE, líder de la secretaría canadiense, los mexicanos escogieron a presidentes de asociaciones empresariales además de

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 667. Un funcionario experto del gobierno observó que se había sugerido un pilar de “calidad de vida”, pero que era difícil “de captar”: “Los liberales han firmado Kioto, los estadounidenses no, ¿cómo te comprometes en realidad con el Protocolo?” (Entrevista, Ottawa, 2 de mayo de 2008). Desde entonces se han identificado otras prioridades que podrían incluirse en “calidad de vida”, como la seguridad alimentaria.

a directores ejecutivos, en tanto que Estados Unidos designó como participantes a compañías individuales, representadas a menudo por los vicepresidentes responsables de América Latina.<sup>65</sup> El NACC está claramente situado en una posición privilegiada frente a otros actores de la sociedad civil, ya que fue creado y seleccionado por los gobiernos e invitado a comparecer directamente ante los dirigentes en las reuniones de Montebello y Nueva Orleans, en contraste con otros dirigentes de la sociedad civil que fueron excluidos de estas reuniones.<sup>66</sup>

Los funcionarios gubernamentales parecen estar de acuerdo en que ha habido un “problema de denominación” con la ASPAN y dificultades en la articulación pública del propósito del proceso, sobre todo dado el contexto de “un público y unos medios de comunicación con dudas”, del control del Congreso de los Estados Unidos por los demócratas en Washington, las preocupaciones laborales tradicionales sobre la globalización y la sospecha de las ONG/sociedad civil de las intenciones de Estados Unidos.<sup>67</sup> Un funcionario experto también comentó sobre los problemas que implicaba explicar a una persona común los detalles esotéricos de cuestiones como los estándares para los colorantes en los alimentos. Respecto a la cuestión de la consulta, otro funcionario expresó:

Hubo consultas desde el principio con las partes interesadas usuales. Nosotros siempre hemos dicho que esto es responsabili-

---

<sup>65</sup> Entrevista, Ottawa, mayo de 2008.

<sup>66</sup> Un funcionario experto comentó: “La asesoría del NACC era realmente importante porque fue creado por los dirigentes, y esta asesoría es parte de la ecuación y se incorpora como factor a la toma de decisiones, pero en el contexto de la asesoría de otros actores. Por ejemplo, la seguridad alimentaria y de los productos se identificó en Montebello como prioridad máxima, pero nunca fue identificada por el NACC” (entrevista, Ottawa, mayo de 2008).

<sup>67</sup> Entrevista, Ottawa, mayo de 2008.

dad de los departamentos del gobierno responsables de cuestiones específicas. Hay consulta sobre materias específicas pero no sobre los méritos de la ASPAN. Nosotros pensamos que el mérito está en el resultado final. [Otro funcionario del gobierno] y yo nos reunimos primero con las partes interesadas —ONG, el Consejo Laboral Canadiense (CLC), el Centro Canadiense para Políticas Alternativas (CCPA)— a finales de enero de 2006, antes de la reunión ministerial de Ottawa. Les dijimos que podían llamar a nuestra puerta y hablar con nosotros. Nos pueden pedir que los dirijamos a grupos específicos que tratan cuestiones específicas, pero nunca lo han hecho [...] Hace poco tuvimos otra sesión con Peter Julian, miembro del Parlamento por el Nuevo Partido Democrático, y 12 ONG. Volvimos a hacerles la oferta. Nunca tuvimos ningún seguimiento de esta reunión. Si quieres influir en la agenda, te han de escuchar en lo específico en lugar de hablar de generalidades.<sup>68</sup>

Otro funcionario experto manifestó:

He escuchado a los miembros del NACC cuando he tenido el privilegio de hacerlo, y todos hablan de cosas muy prácticas. Les inquieta la frontera, como el señor Ganong de los chocolates Ganong, a quien la Administración de Drogas y Alimentos (FDA) le detiene meses sus productos y nunca le da ninguna explicación. En el intervalo, perdió un contrato. Pero los miembros del NACC nunca hablan de asuntos metafísicos, hablan de cosas muy prácticas. Y creo que la sociedad civil piensa que se la pasan en conversaciones metafísicas cuando en realidad hablan de carne y papas, y si las organizaciones civiles pudieran desglosar su

---

<sup>68</sup> Entrevista, Ottawa, mayo de 2008.

agenda en carne y papas, tendrían todo el acceso que cualquiera tiene.<sup>69</sup>

Esta afirmación sobre la especificidad y el detalle de lo que aportan las empresas está reñida con la de que el NACC fue creado para dar una asesoría estratégica amplia sobre el futuro de la competitividad de América del Norte.

En su testimonio ante el Subcomité de Comercio del Parlamento canadiense, la representante del CLC, Teresa Healy, impugnó la designación inicial de las prioridades a discusión: “La gran tragedia de esta nueva dinámica de cooperación entre Canadá, Estados Unidos y México es que no hace nada por abordar las cuestiones más apremiantes de nuestros días. Dadas las múltiples maneras en que los gobiernos de América del Norte podrían cooperar para incrementar la igualdad social, es muy evidente que esta agenda no está abordando estas áreas”. Healy pidió que hubiera audiencias públicas y que la ASPAN se votara en el Parlamento, la abolición del NACC, la revisión de las implicaciones de una cooperación ulterior en seguridad con Estados Unidos para los trabajadores, en especial los inmigrantes, la revisión de los procesos de reforma de las regulaciones que incitaban al hiperdesarrollo de las arenas bituminosas y a una armonización inferior de estas arenas, y habló a favor de un proceso “abierto, transparente y responsable” que llevara a una “relación norteamericana basada en la democracia, los derechos humanos y la soberanía”.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> *Idem.*

<sup>70</sup> Teresa Healy, investigadora senior, Canadian Labour Congress, testimonio ante el Comité Permanente de Comercio de la Cámara de los Comunes del Parlamento canadiense, Ottawa, 3 de mayo de 2007.

## Conclusión

Una respuesta al problema de cómo vender la ASPAN al público es desplazarse de la “marca” ASPAN hacia la de “Cumbre de Mandatarios de América del Norte”, tal y como se hizo evidente en la última reunión en Nueva Orleans. En las reuniones cumbre más recientes, la ASPAN parece haber desaparecido por completo del escenario. En la última cumbre de líderes de Guadalajara, no se hizo mención alguna de esta asociación, y la NACC no fue invitada a reunirse con los líderes. No está del todo claro, sin embargo, si los grupos de trabajo establecidos por la ASPAN continúan funcionando. Este paso aparta aún más a los grupos de la sociedad civil de la discusión de intereses clave. Si bien el proceso de la ASPAN continúa, parece que la cumbre de mandatarios se ha convertido en el esquema dentro del que se discuten las cuestiones en el nivel público. Como apunta Van Nijnatten, la diplomacia de las cumbres “es por su propia naturaleza cerrada y secreta”.<sup>71</sup> Esta dirección manifiesta de la relación de América del Norte marca por ende la preferencia por el antiguo “modelo club” de gobernanza global identificado por Keohane y Nye, y restringe de nuevo las vías para el desarrollo de procesos de negociación “multilaterales complejos”.

Por otra parte, las limitadas oportunidades de consulta plena y de inclusión de las partes implicadas presentes en el proceso de la ASPAN, plantea preguntas sobre el futuro de la integración de América del Norte. Como ha argumentado Moore, aunque muchos estudiosos de la gobernanza global aprovechan la oportunidad de cooperación y coordinación transfronteriza que prometen constructos como el TLCAN y la ASPAN, hacen caso omiso de las “divisiones y disparidades económicas cimentadas históricamente” y no aprecian la repercusión de relaciones de

---

<sup>71</sup> D. van Nijnatten, *art. cit.*

poder perdurables entre y a través de los Estados.<sup>72</sup> Ayres ha sostenido con anterioridad que, a pesar de la interacción y cooperación transfronteriza considerable de la sociedad civil a consecuencia de la puesta en práctica del TLCAN, las relaciones de poder contenidas en el acuerdo siguen siendo esencialmente las mismas.<sup>73</sup> Quisiéramos indicar además que, basándonos en el historial del proceso de la ASPAN hasta la fecha, esta alianza no ha hecho más que reafirmar toda suerte de relaciones político-económicas privilegiadas establecidas en el TLCAN, y desmiente la idea de que la gobernanza regional bajo este tratado, y ahora la ASPAN, genera un espacio neutral para la participación de las partes interesadas y el intercambio cooperativo a través de las fronteras de Canadá, Estados Unidos y México.

Por último, es evidente que el proceso de la ASPAN no ha creado una estructura de gobernanza regional norteamericana que brinde estructuras con múltiples niveles de oportunidad política a los grupos cívicos de activistas. Aunque se han multiplicado los objetivos —desde las negociaciones del TLCAN hasta los acuerdos paralelos sobre trabajo y medioambiente del TLCAN, pasando por un nuevo conjunto en expansión de negociaciones y actores político-empresariales en el proceso de la ASPAN—, los grupos de la sociedad civil no empresariales no han ganado sustancialmente nueva influencia política para exponer sus demandas dentro de las negociaciones en curso de la ASPAN. En cambio, vemos que están saliendo a la luz procesos gemelos de domesticación y exteriorización,<sup>74</sup> a medida que actores sociales frustrados apuntan en vano a instituciones nacionales

---

<sup>72</sup> Phoebe Moore, “Global Governance: Lest We Forget!”, en *International Studies Review*, vol. 10, núm. 2, junio de 2008, p. 300.

<sup>73</sup> J. Ayres, “Power Relations Under NAFTA: Reassessing the Efficacy of Contentious Transnationalism”, en *Studies in Political Economy*, núm. 74, otoño de 2004, pp. 101-123.

<sup>74</sup> D. della Porta y S. Tarrow, *op. cit.*

para quejarse del proceso transnacional de la ASPAN, mientras otros grupos canadienses, estadounidenses y mexicanos se movilizan a través de las fronteras para compartir estrategias y hacer pública su oposición a la ASPAN. Tarrow ha advertido que esta especie de internacionalismo enmarañado que compendia el proceso de la ASPAN tiene trayectorias impredecibles, “creando ámbitos de conflicto y cooperación que no conducirán necesariamente al triunfo del capitalismo global ni a resultados finales democráticos”.<sup>75</sup> Lo único que se puede esperar es que la incertidumbre pública, así como la creciente oposición de grupos ciudadanos a una mayor integración de América del Norte, tanto en su modalidad de domesticación como de internacionalización, continúen y, por ende, entorpezcan el proceso de integración continental con ya casi quince años de duración.

---

<sup>75</sup> S. Tarrow, *The New Transnational...*, p. 28.