

ALCA y CIUDADANIA

Participación de la Sociedad Civil en los Procesos de Negociaciones Comerciales

**Claudio Lara
Coral Pey
Editores**

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Chile
Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsable-ACJR**

ALCA y CIUDADANIA. Participación de la Sociedad Civil en los Procesos de Negociaciones Comerciales

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

338.98 Lara, Claudio; Pey, Coral, Eds.
J37 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Alianza
Chilena por un Comercio Justo y Responsable.
ALCA y ciudadanía: participación de la sociedad
civil en los procesos de negociaciones comerciales.
Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 2000.
134p. Nueva Serie FLACSO
ISBN: 956-205-153-6

INTEGRACION ECONOMICA / RELACIONES COMERCIALES
/ CONVENIO COMERCIALES / ALCA / ACUERDO DE LIBRE
COMERCIO / EMPRESARIOS / CHILE / AMERICA LATINA

Inscripción N° 119.316, Prohibida su reproducción.

© 2000, FLACSO-Chile.

Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.

Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 6955 Fax: (562) 274 1004

Casilla Electrónica: flacso@flacso.cl

FLACSO-Chile en Internet: <http://www.flacso.cl>

Alianza Chilena por un Comercio Justo y responsable - ACJR

Teléfonos: (562) 341 6597 - 364 1738 Fax: (562)223 4522

Casilla Elcetrónica: alianzajc@ctcinternet.cl

ACJR en Internet: <http://www.members.tripod.com/redchile> o <http://www.comerciojusto.terra.cl>

Producción Editorial: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Diagramación interior: Marcela Contreras, FLACSO-Chile

Diseño de portada: Juan Pablo Gómez, A•Dos Diseñadores

Impresión: LOM Ediciones

INDICE

PRESENTACION	5
INTRODUCCION	7
INAUGURACION	9
Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsable	9
Heraldo Muñoz	11
Presentación general sobre el ALCA: los principios, objetivos, etapas y negociación del ALCA	15
Oswaldo Rosales	15
Bernardo Reyes	22
Grupo de Negociación de Inversiones	27
Ana Novik	27
Manuel Hidalgo	32
Dorval Brunelle	36
Presentación del Grupo de Negociación sobre Servicios	39
Francisco Prieto	39
Claudio Lara	45
Presentación del Grupo de Negociación sobre Acceso a Mercados	49
Andrés Rebolledo	49
Francoise Wautiez	54
Hugo Fazio	58
Presentación del Grupo de Negociación sobre Compras Públicas	63
Eliel Hasson	63
Luis Hidalgo	70
Presentación del Grupo de Negociación sobre Agricultura	75
Sergio Ramos	75
Oscar Torres	80

Presentación sobre el Comité de las pequeñas economías	85
Alicia Frohmann	85
Jacobo Schatan	89

Comité de Representantes para la Sociedad Civil	93
Alicia Frohmann	93
Diego Carrasco	97

ANEXO 1

Al ALCA por dentro: Estudios de grupos de negociación y comités consultivos, desde la perspectiva del gobierno y de la sociedad civil. Construcción de cuadros: Coral Pey, Claudio Lara	103
--	-----

ANEXO 2

Cuadros sobre comercio hemisférico y ALCA. Compilador: Dante Donoso	115
--	-----

ANEXO 3

Cuadros sobre comercio: Chile y el ALCA. Fuente: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, DIRECON, Cancillería de Chile	123
---	-----

PRESENTACION GENERAL SOBRE EL ALCA: LOS PRINCIPIOS, OBJETIVOS ETAPAS Y NEGOCIACION DEL ALCA

Osvaldo Rosales¹

El contexto en el cual nuestro gobierno ubica este proceso de negociación, tiene que ver con una reflexión previa sobre la globalización, proceso acelerado que plantea oportunidades, pero también grandes riesgos y desafíos, que eleva las exigencias de calificación, de competitividad, de desarrollo tecnológico y cohesión social. Cualquiera de estos elementos que muestre déficit en nuestras sociedades repercutirá a la larga o a la corta en problemas de estancamiento económico o de ingobernabilidad política o de desestructuración social.

En este mundo cada vez más global las políticas públicas, guste o no, tienen que ir asumiendo un carácter cada vez más global. Los temas de protección social, de protección al consumidor, de promoción de la competencia, de supervisión consolidada de conglomerados financieros, es ya impensable abordarlos desde un sólo país, menos aún desde economías pequeñas como la nuestra. De allí el énfasis que ha planteado el presidente Lagos en una apuesta estratégica de vínculo a MERCOSUR para tener más espacios para incorporar estas dimensiones en esas políticas.

Más aún, el balance de lo acaecido en los '90 muestra que las principales dificultades económicas de la región se relacionan con shocks financieros externos y con un sistema monetario internacional aún incapaz de dar gobernabilidad a estos flujos y de garantizar un sistema financiero estable, transparente que elimine la posibilidad de crisis sistémicas o reduzca las posibilidades de contagio hacia el conjunto.

En este ámbito, economías pequeñas como la nuestra tenemos poco que decir en el plano internacional y, por eso, es fundamental unir nuestra voz a otros socios para ir generando eco con mayor fuerza en estos temas.

Por todo esto abordamos el tema del ALCA como una iniciativa de gran enver-

¹ Director General de Relaciones Económicas Internacionales, DIRECON.

gadura política y económica. Los objetivos básicos del ALCA son:

- Establecer un área de libre comercio con eliminación progresiva de barreras al comercio de bienes, servicios e inversiones.
- Se trata de favorecer la apertura de mercados mediante disciplinas que impliquen un acuerdo balanceado y comprensivo.
- Proporcionar oportunidades para facilitar la integración de las economías más pequeñas en el proceso.
- Procurar que nuestras políticas ambientales y de liberalización comercial se complementen.
- Asegurar de conformidad con las respectivas leyes y reglamentos nacionales la observancia y promoción de los derechos laborales, renovando el compromiso de respetar las normas internacionales del trabajo y reconociendo a la vez que es la Organización Internacional del Trabajo la entidad competente para establecer y ocuparse de esas normas fundamentales del trabajo.

En materia de los principios de la negociación, destacan los siguientes:

- El primero, es que las decisiones en el ALCA se adoptan por consenso.
- El segundo, es que el acuerdo deberá ser congruente con las reglas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio, incorporando mejoras o avances al respecto cuando sea posible.
- El tercero, que el inicio, la conducción y el resultado de las negociaciones se deberán tratar como parte de un compromiso único, que incluye los derechos y obligaciones mutuamente acordados.
- El cuarto, que los países podrán aceptar las obligaciones del ALCA en forma individual o como miembros.
- El quinto, que en todo este proceso se deberá otorgar atención a las necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías más pequeñas y,
- El sexto, que los derechos y obligaciones del ALCA deberán ser comunes a todos los países.

Para Chile este proceso es la iniciativa más interesante en términos políticos y económicos que haya surgido en la región. Es un proyecto de mediano y largo plazo, cuyas negociaciones debieran culminar el año 2005 y cuyos resultados

se apreciarán en los años siguientes.

Se trata de un desafío tanto para los negociadores, para los gobiernos, los empresarios y para todas las organizaciones de la sociedad civil, ya que obliga a identificar y definir intereses de mediano y largo plazo, tratando de descontaminarlos de rasgos meramente coyunturales. Paralelamente, se deben tecnificar las propuestas, evitando los ideologismos o meras cuñas comunicacionales y, por lo tanto, hay una tarea a la que están todos invitados.

Nuestro objetivo en las negociaciones, ha sido tratar de conseguir equilibrio en los avances de los distintos grupos de negociación e incorporar planteamientos de interés nacional en temas como: antidumping, inversiones, servicios, acceso a mercados, entre otros.

Actualmente, nuestros delegados están preparando propuestas de textos para prácticamente todos los grupos de negociación.

Los países del ALCA representan un 40% del comercio internacional de Chile, dos tercios de la inversión extranjera en nuestro país y, prácticamente la totalidad de las inversiones de chilenos en el exterior. Ya hemos suscrito acuerdos comerciales de variadas características con todos los países del hemisferio, con excepción de Estados Unidos y las naciones caribeñas, esto se relaciona con los objetivos del ALCA de lograr una convergencia en esta diversidad de acuerdos tendiendo hacia una única red de acuerdos. Con el ALCA trataremos de profundizar y mejorar los acuerdos bilaterales existentes, incorporando y ampliando normas y disciplinas comerciales. Se trata de mejorar el acceso a mercados y disciplinas comerciales con los países del hemisferio con los cuales no lo hemos hecho.

En la V Reunión Ministerial de Toronto realizada el año 1999, se dio fin a la primera fase de negociación del ALCA, aprobándose allí el índice de los distintos capítulos de los acuerdos y el mandato para la próxima fase de la negociación. En Enero del 2000 se inició esta fase bajo la presidencia de Argentina y, a lo largo de este año, los grupos de negociación están debatiendo y consensuando propuestas de texto para poder presentarlas al final de esta etapa, en abril del 2001 en Buenos Aires, ojalá presentando allí un primer borrador del acuerdo del ALCA.

Chile se ha comprometido a presentar propuestas de texto en prácticamente todos los grupos de negociación. Actualmente nuestro país preside en el grupo de negociación sobre acceso a los mercados, que es el más relevante, y tiene la vicepresidencia del grupo referido a compras de los gobiernos.

El proceso ALCA estuvo en una fase técnica de negociación durante los años '98 y '99 y el tema de los equilibrios políticos se dio más bien en ese plano. A mediados de los '90 el ALCA se veía como muy funcional a la hegemonía de Estados Unidos y posible de reproducir una confrontación norte-sur liderada por los países del Nafta por un lado y los del MERCOSUR por el otro.

Sin embargo, en los hechos, el proceso ALCA ha resultado distinto a esa apreciación. La ausencia del *fast track* ha limitado obviamente las posibilidades para negociar de Estados Unidos no ha impedido que negocien, pero ha limitado su capacidad de maniobra con lo cual la negociación ALCA se ha dado en un escenario distinto al previsto y mucho más interesante para un país de tamaño mediano como Chile. En la práctica el ALCA se está planteando como una negociación multilateral. Una especie de GATT a escala más reducida donde dependiendo los temas tratados algunos países tendrán más peso que otros o más o menos interés y eso genera un espacio para alianzas cruzadas y multifuncionales y temáticas que no tienen que ver con adscripciones a priori a determinados ejes, bloques o concepciones de poder. El avance en este tipo de negociaciones ha sido el principal logro del ALCA.

En este marco y dando cumplimiento a la resolución de la reunión de ministros en San José en marzo del 98, se creó el comité de representantes gubernamentales sobre participación de la sociedad civil, para responder a las inquietudes de la sociedad civil del hemisferio sobre la transparencia de este proceso y por la legítima aspiración a poder participar en ese ámbito con la presentación de los propios puntos de vista.

El trabajo de este comité se ha visto dificultado por las aprehensiones y reticencias de algunos países latinoamericanos, que ven en el tema de participación de la sociedad civil, en los temas de medio ambiente y laborales una supuesta estrategia de los países industrializados por imponernos nuevas barreras comerciales proteccionistas.

Para Chile estos temas ya se han ido incorporando a la agenda internacional de comercio y no es posible eludirlos y es necesario abordarlos con una postura proactiva, donde en función de nuestros niveles de desarrollo, de la madurez de nuestras reformas económicas, seamos capaces de establecer los vínculos comprensivos entre los temas de comercio, los de medio ambiente o laborales.

Para un gobierno como el chileno que aspira a vincular la competitividad con la equidad y sustentabilidad ambiental, obviamente estos temas deben ser tratados. Sin embargo, está pesando una visión predominante en los países latinoamericanos que se niega a ello.

El comité en cuestión, convocó a las organizaciones de la sociedad civil a que hicieran presentaciones escritas sobre estos temas. En la primera fase de negociaciones se recibieron 68 presentaciones de organizaciones de distintos países del hemisferio: organizaciones empresariales, ambientalistas, sindicatos, consumidores, de mujeres, de derechos humanos y religiosas, expresando una variedad muy grande de puntos de vista sobre una multiplicidad de asuntos. Algunos directa e indirectamente vinculados a las negociaciones.

En abril del 2000, el comité lanzó su segunda convocatoria, la cual ya ha sido difundida por el gobierno de Chile. El trabajo de este comité ha sido novedoso, ya que es la primera vez que una instancia de esta naturaleza existe en una negociación comercial de envergadura y constituye un precedente importante para el tratamiento del tema de la participación de la sociedad civil en la próxima ronda de negociaciones multilaterales de la OMC.

Desde este punto de vista el ejercicio colectivo en el que aquí estamos involucrados, es bastante pionero, por lo menos en el ámbito latinoamericano y puede constituir un aporte al escenario próximo de la OMC.

La dinámica que ha adquirido la negociación del ALCA se ha transformado en una oportunidad y desafío para la modernización institucional, en lo que hace a la gestión de las disciplinas y normativas que regulan flujos de bienes, servicios y capitales y, al mismo tiempo, en la práctica constituye un escenario de adiestramiento y capacitación para una generación de jóvenes negociadores internacionales, latinoamericanos, que ha tenido repercusiones importantes en la generación de otros acuerdos subregionales o acuerdos bilaterales, generando un

clima de confianza, que es parte de los logros de este proceso. Esto también ha obligado a un proceso de creciente coordinación del aparato público, en la medida de que la variedad de temas cruza a múltiples Instituciones de gobierno.

En el caso de Chile, por ejemplo, estas son la Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores que coordina la negociación internacional, la Agencia de Cooperación Internacional, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía, la Fiscalía Nacional Económica, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, la Secretaría General de la Presidencia, el Banco Central, Subsecretaría de Telecomunicaciones. Es posible que en la medida que la negociación avance otras instancias se incorporen a esta tarea. Algo parecido es la nómina de entidades públicas que viajó a Bruselas.

Esta negociación exige importantes niveles de coordinación interagencias para que sea eficaz y consistente. Quienes han estado ligados al sector público, comprenderán que no es fácil establecer esta coordinación en los tiempos necesarios para generar posturas comunes, cuando cada uno de estos ministerios tiene una agenda diaria que es muy absorbente.

¿Cuáles son las metas que se plantea Chile en la segunda ronda de negociaciones?

1. Mantener el impulso del proceso de negociación.
2. Avanzar en la redacción de un texto consolidado para poder llegar a la reunión ministerial de Buenos Aires (abril del 2001) con un borrador del acuerdo.
3. Cuidar el equilibrio entre los distintos grupos y fortalecer la conducción política del proceso por parte del comité de negociaciones comerciales.
4. Empezar a abordar los temas transversales e institucionales del ALCA de manera de gestar una sólida base institucional que le puede dar seguimiento a los acuerdos que de allí puedan gestarse.

A pesar del escepticismo con que partió este proceso, los integrantes del ALCA han encaminado su trabajo para tener un primer borrador para abril del 2001, aún cuando esto sea provisorio es necesario abordar avances en el plano multilateral para saber exactamente qué avances o mejoras en la OMC se pue-

den incorporar a estas disciplinas, una parte sustantivo del trabajo ya ha sido realizada.

De hecho, el gobierno de Chile evalúa la posibilidad de proponer en la tercera Cumbre de las Américas en Quebec, en abril del 2001, que se precisen los plazos de las negociaciones del ALCA. De ser así, los mandatarios podrían instruir a los ministros de Comercio para que completen la negociación del ALCA para la Cuarta Cumbre de las Américas, en el año 2004, lo que permitiría que efectivamente partiese la desgravación arancelaria a inicios del 2005.

Este anuncio, sin duda daría un importante impulso al propio proceso ALCA y repercutiría sobre otras negociaciones en curso como la que se sostiene con la Unión Europea.

Los procesos de acuerdos regionales son importantes, dinámicos y están mutuamente interrelacionados, son parte de un mismo proceso, en virtud del cual la región pretende posicionarse de mejor forma en este escenario de globalización.

Finalmente hay que insistir en un llamado expreso a las distintas organizaciones de la sociedad civil a participar en este proceso. Hay una invitación que ya envió la Dirección Económica, invitándolos a generar opiniones y sugerencias. Para el gobierno y la Cancillería este tema es fundamental ya que se relaciona con un esfuerzo colectivo y cada vez más democratizado en la forma de concebir no sólo las negociaciones internacionales sino las políticas públicas en general.