

Participación de la Sociedad Civil en el ALCA - Caso Chile

**Francisco Rojas Aravena
Coral Pey**

Nueva Serie FLACSO

Participación de la Sociedad Civil en el ALCA - Caso Chile
Francisco Rojas Aravena
Coral Pey

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por el Area de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo institucional recibido de las fundaciones The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

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 Rojas Aravena, Francisco; Pey, Coral
R741 Participación de la sociedad civil en el
 ALCA - Caso Chile. Santiago, Chile, FLACSO,
 2002.
 52 p. Nueva Serie FLACSO
 ISBN: 956-205-167-7

INTEGRACION ECONOMICA / ACUERDOS COMERCIALES /
CUMBRE DE LAS AMERICAS / ALCA / SOCIEDAD CIVIL /
CHILE / AMERICA LATINA

© Santiago, septiembre 2002, FLACSO-Chile. Inscripción N° 126.740. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile. Area de Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos, Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura.

Teléfonos: (562) 2900 200 Fax: (562) 2900 270

Casilla electrónica: flacso@flacso.cl

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

Diseño de portada Nueva Serie Flacso: A.Dos Diseñadores

Diagramación interior: Claudia Gutiérrez, FLACSO-Chile

Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Impresión: LOM

Índice

Presentación	7
Participación de la Sociedad Civil en el ALCA - Caso Chile	9
Un proceso de participación limitado	13
De la apertura autoritaria a la apertura con participación	19
La participación en la agenda comercial: sus particularidades	27
A manera de conclusión	37
Bibliografía	41

Anexos

Mandatos de las Cumbres sobre Sociedad Civil

Medidas diseñadas en Planes de Acción de las Cumbres

1a. Cumbre de las Américas	47
2a. Cumbre de las Américas	49
3era. Cumbre de las Américas	51

RESUMEN

Esta publicación analiza la participación de la sociedad civil chilena en las negociaciones comerciales para el establecimiento del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Es una negociación asumida como estratégica por el gobierno chileno, quien ha promovido la consulta con diversas organizaciones de la sociedad civil. Los autores analizan a los distintos actores de este proceso y los alcances de éste, en la perspectiva de un nuevo escenario a nivel internacional y regional. Destacan que los escenarios están condicionados por los ataques terroristas del 11 de septiembre y las nuevas prioridades de la administración estadounidense por un lado y por otro, en lo regional latinoamericano influido por las crisis económicas y la debilidad de distintos regímenes democráticos.

El caso chileno es percibido como una experiencia de diálogo que pudiese ser replicada en otras naciones de América Latina. Este proceso particular se funda en el interés de la sociedad civil por participar en el proceso ALCA y los espacios otorgados por el gobierno para que ésta se exprese.

Summary

This publication discusses the civil society participation in the context of the commercial negotiations for the establishment of the Free Trade Area of the Americas (FTAA). The Chilean government considers this negotiation strategic and it has fostered a consultation process with different civil society organizations. The authors analyze the different actors involved in this process as well as its significance, within the perspective of the new international order at a regional and international level. It is stressed that the new scenario is conditioned by the September 11 terrorists attacks and the new priorities of Bush's administration, and at a Latin-American regional level it is influenced by economic crises and the weakness of the different democratic regimes.

The Chilean case is seen as an experience of dialogue that may be reproduced in other Latin American nations. This process in particular is based on the interest of the civil society to participate in the FTAA process as well as the opportunities given by the government to express its opinion.

PRESENTACIÓN

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en los acuerdos internacionales es un tema que ha adquirido una gran relevancia a lo largo del proceso de gestación de un acuerdo comercial en las Américas. La legitimidad de los acuerdos en el ámbito comercial demanda una participación efectiva de la sociedad civil expresada en sus distintas organizaciones. El establecer marcos institucionales capaces de orientar este proceso no ha sido fácil. A lo largo del proceso de Cumbres en las Américas la búsqueda de espacios de participación de la sociedad civil se fue abriendo espacio, en especial en lo referido a los temas comerciales, específicamente el proceso de negociación del ALCA.

Desarrollar un estudio sobre las modalidades de participación de la sociedad civil (OSCs) en torno al proceso de integración hemisférica fue el objetivo que se planteó el Programa de Estudios sobre Instituciones Económicas Internacionales de FLACSO-Argentina, liderado por Diana Tussie. FLACSO-Chile fue invitada a participar en este proceso con el análisis del caso chileno. Para ello Francisco Rojas y Coral Pey efectuaron un estudio en torno a la participación de la sociedad civil chilena en el proceso del ALCA.

Cabe destacar que este estudio efectuado por el Director de FLACSO-Chile y la Coordinadora de la Alianza para un Comercio Justo y Responsable, muestra los avances que ha habido en Chile en esta materia. El caso chileno es considerado como especial en el contexto regional. En Chile el Gobierno ha colocado énfasis en abrir espacios de diálogo con la sociedad civil en diversas materias, entre ellas las negociaciones comerciales. Esto se ha visto incentivado por el desarrollo de negociaciones comerciales para la suscripción de acuerdos de libre comercio con Europa y Estados Unidos. Los espacios de participación de la sociedad civil a nivel regional constituyen una cuestión fundamental para el logro del ALCA, sin embargo la efectivización del diálogo entre autoridades gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil interesadas, aún es visto con recelo y posee un alcance limitado.

La experiencia chilena, si bien es importante y es posible destacar logros significativos, aún muestra déficits que serán necesarios superar, por un lado, con un mayor esfuerzo por parte de las autoridades para generar transparencia y acceso a las negociaciones y acuerdos comerciales. Por otro, las organizaciones de la sociedad civil deberán efectuar un trabajo de capacitación y actualización de conocimientos significativos para poder interactuar de manera más simétrica con los equipos negociadores. En este sentido, estimamos que organizaciones académicas como FLACSO-Chile pueden jugar un rol importante en procesos de capacitación, desarrollados conjuntamente con organizaciones como la Alianza para un Comercio Justo y Responsable.

Agradecemos y destacamos el apoyo institucional que a FLACSO-Chile brindan la Fundación Ford y The William and Flora Hewlett Foundation que han hecho posible importantes actividades de la institución, entre ellas esta publicación.

Confiamos que este documento contribuya a una mejor comprensión del rol que posee la sociedad civil en la formación de acuerdos internacionales de comercio. Agradecemos a FLACSO-Argentina la invitación para contribuir en su proyecto de carácter regional.

PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL ALCA - CASO CHILE

Francisco Rojas Aravena¹
Coral Pey²

Los beneficios del proceso de globalización, principalmente del comercio y finanzas, no están asegurados de la misma forma, en la misma magnitud y con la misma rapidez para el conjunto de los actores regionales y nacionales. Es por ello que en los últimos años, los sectores más vulnerables respecto a este proceso han tenido un rol más activo en la arena internacional, demandando mayores espacios de participación en la construcción de las normas que regulan las transacciones en este mundo global. Las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) han sido quienes han encabezado este movimiento. De esta forma, así como nociones como transparencia y *accountability* fueron ganando su espacio en la agenda internacional, la instrumentalización de mecanismos para una mayor participación de la sociedad civil se iba imponiendo en los procesos de carácter internacional y especialmente en los procesos de negociaciones comerciales. Si bien estas tendencias eran incipientes, cobraban cada vez más fuerza y reflejaban una demanda de carácter global y no focalizada en un país o grupo de países. Las manifestaciones desde Seattle hasta Génova y Nueva York así lo iban demostrando. También el Foro Social Mundial de Puerto Alegre.

Sin embargo, luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, las principales tendencias del sistema internacional parecen haber cambiado y se establecieron nuevas prioridades. Una parte significativa del debate es si este hecho de terrorismo internacional constituye un elemento de tal significación como para cambiar las prioridades globales, o bien,

1. Dr. en Ciencias Políticas, Director FLACSO-Chile.

2. Magister© en Estudios Sociales y Políticos, con mención en Relaciones Internacionales, Universidad Alberto Hurtado; Secretaria Ejecutiva de la Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsable.

más allá de las graves pérdidas humanas y materiales constituye un evento singular. Más allá del peso de las ideas de cada uno de los participantes en este debate, lo central está dado por la definición efectuada por los Estados Unidos y la reacción estadounidense en esta materia. Estados Unidos definió que estaba en guerra en contra del “terrorismo global”, que esta era su principal prioridad. Esta definición de política posee efectos significativos en el conjunto del sistema internacional y en el ámbito hemisférico. La definición de Estados Unidos como un país en guerra reordena las prioridades nacionales, concentrando los recursos humanos y materiales en esta definición como elemento organizador de su política global y nacional.

Un aspecto esencial a ser evaluado es cuál será el impacto sobre el sistema internacional de comercio y en particular en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En este sentido, han surgido distintas visiones sobre la posibilidad de avanzar de manera efectiva en la concreción del acuerdo hemisférico. Por otro lado, hay quienes por el contrario creen que será muy difícil en el actual contexto internacional y en la nueva priorización de la política estadounidense, ubicar los temas regionales en un lugar alto de la agenda estadounidense. Sin embargo, el Secretario de Comercio de los Estados Unidos ha señalado que el atentado terrorista impulsa y promueve aún con más fuerza la apertura comercial y la formalización de acuerdos.

Este contexto internacional se hace aún más complejo cuando se suma la situación latinoamericana. La renuncia del presidente argentino Fernando de la Rúa a finales del 2001 y la sucesión de inestabilidad, generaron un clima de intranquilidad político-financiero en la región. Basta recordar principalmente que además de la crisis Argentina y su impacto, se destacan procesos como la apertura del proceso electoral en Brasil, la creciente polarización en el sistema político venezolano, la caída en la popularidad del presidente peruano y la continuidad de la guerra en Colombia. Todo lo anterior hace que, si bien el proceso no se detendrá, no sean esperables escenarios que impulsen y promuevan una negociación rápida, para culminar con la meta establecida de un acuerdo comercial hemisférico en el año 2005. No obstante, el proceso de negociaciones comerciales continuará. Los grupos técnicos siguen trabajando.

Los procesos de negociación de acuerdos comerciales han motivado que algunos países, como es el caso de Chile, incentiven mecanismos de participación de

organizaciones de la sociedad civil, organizaciones empresariales, sindicales, académicas, organizaciones no gubernamentales (ONGs). A nivel gubernamental, se ha intentado generar un mayor grado de legitimidad democrática y de sustento social a las decisiones que toman los gobernantes en las instancias del diálogo y coordinación de políticas; para las OSCs que intervienen en el tema, es una posibilidad de abrir canales de participación ciudadana, indispensable para la legitimidad de las políticas gubernamentales, tanto nacionales como internacionales. Particular importancia se ha dado a la participación de la sociedad civil en las negociaciones comerciales del ALCA.

El llamado a la participación es un proceso promovido activamente desde el gobierno, tan es así que Chile es un caso diferenciado de los otros países latinoamericanos y en gran parte esto tiene que ver con la transformación política con los gobiernos de la Concertación (Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Ricardo Lagos).

Desde el punto de vista de la participación de las OSCs en temas vinculados a las negociaciones comerciales internacionales y más en general en relación con la definición de normas y definiciones en el sistema internacional, se puede señalar que ha sido muy limitada. No obstante, se reconoce la necesidad de participación como una cuestión esencial para la gobernabilidad democrática nacional y para el desarrollo de perspectivas de mayor estabilidad en el sistema global (Silva, 1993). Chile se presenta como uno de los casos más claros en Latinoamérica donde el gobierno parece estar decidido a impulsar la participación de la sociedad civil en las negociaciones comerciales (Alvear, 2000). Las autoridades le otorgan un carácter estratégico en la negociación. Ello por cuanto posibilita tener un respaldo social mayor en las posiciones nacionales, lo que se refleja en la búsqueda de políticas de estado. El sello de la política apunta a generar una mayor cercanía con la gente. Y esto busca formas de expresión específicas en lo relativo a la política exterior. Pese a haberse realizado actividades esporádicas e improvisadas entre grupos de interés e instancias de negociación, se carece hasta ahora de una política oficial global para ofrecer canales efectivos de recepción de propuestas, diseño, implementación y evaluación ciudadana en el campo de las relaciones comerciales internacionales.

En este trabajo describimos la evolución histórica de las organizaciones de la sociedad civil chilena y analizamos las dificultades y las formas de participación de la sociedad civil chilena en el proceso de Cumbres de las Américas, con

énfasis en las negociaciones del ALCA. En el trabajo también se describe el rol que cumple el gobierno chileno en la promoción de la participación de la sociedad civil.

UN PROCESO DE PARTICIPACIÓN LIMITADO

En Chile, por las características de su proceso político de las últimas décadas, el tema de la participación de las OSCs en la definición de las políticas nacionales estuvo asociado en primera instancia a la reivindicación democrática como derecho fundamental. Luego en la década de los noventa la focalización estuvo centrada en el restablecimiento de derechos en el nuevo marco democrático. Fue en este período en el que se produjo un desencanto de la gente con formas de organización y con la ausencia de foros de participación, en lo que se ha denominado “el malestar ciudadano”. Es decir, la adecuación de los derechos de ciudadanía en un contexto sociopolítico con grandes restricciones. A inicios del siglo XXI el nuevo gobierno se ha propuesto incentivar una mayor participación y procesos de consulta.

El concepto de sociedad civil es amplio y abierto. Recoge la diversidad propia de la sociedad (Varas, 1998). La sociedad civil y sus organizaciones corresponden a uno de los tres polos en torno a los cuales es posible analizar el conjunto de relaciones sociales. Están definidas también por el Estado y el mercado. La sociedad civil se organiza en las más diversas instituciones que recogen una variedad de intereses y formas de expresión (Correa, Noé, 1998). Desde actores sociales con un gran peso por su incidencia en el factor económico, como son las organizaciones empresariales, hasta organizaciones más débiles que se focalizan en la reivindicación de derechos puntuales o particulares en una zona específica.

Chile ha experimentado profundas transformaciones en los últimos cuarenta años (Milet, 2001). De 1960 a 1973 correspondió a un período político de gran agitación y convulsión. Esta estuvo ligada esencialmente a la reivindicación de derechos básicos de ciudadanía y en algunos casos incluso del respeto esencial de los derechos humanos en torno a la libertad, al libre desplazamiento y otros. En 1973, un golpe de Estado quebró el orden político social generado a lo largo

de cincuenta años, que inhibió la participación de la sociedad civil al encontrarse eliminado el derecho básico que hace posible su expresión más cotidiana: la democracia. En el período militar la actividad política y social estuvo proscrita, por lo que fue necesario encontrar nuevas formas de organización político-social. Como los canales de acceso para establecer reivindicaciones y demandar derechos tradicionales fueron cerrados, surgieron nuevas formas de incidencia en la política gubernamental por parte de asociaciones empresariales. Fue un período en el cual organizaciones no gubernamentales (ONGs) crecieron en número e importancia. Los sectores más desfavorecidos se organizaron y adquirieron, a lo largo de la década de '80 un perfil eminentemente contestatario. Esta situación cambiaría con el advenimiento de la democracia.

La capacidad de incidencia de diferentes organizaciones en el acceso a la información y a las decisiones entre las OSCs posee altos grados de diferenciación y asimetría. Visualizado a lo largo de más de dos décadas, las organizaciones empresariales y, en especial, la Confederación de la Producción y el Comercio, ha tenido un acceso privilegiado a instancias decisorias que definieron políticas sustantivas en relación con la inserción internacional del país. La Confederación de la Producción y el Comercio fue un actor influyente en la política de apertura unilateral y otras decisiones que adoptó el gobierno militar a partir del año 1985, cuando asumió el Ministerio de Hacienda el Ministro Büchi.

Bajo los gobiernos democráticos los sectores empresariales también han tenido un acceso privilegiado, fundamentalmente por el peso que posee la orientación exportadora del modelo económico (más del 60% del PIB). En el marco de la redefinición de la reinserción internacional de Chile los empresarios fueron consultados y participaron activamente en la conformación de una política que tuvo su centro en el establecimiento de acuerdos de complementación económica y acuerdos de libre comercio que Chile suscribió con prácticamente todos los países latinoamericanos.

Como contrapartida con el retorno a la democracia se reactivaron distintas organizaciones sociales y se generó una expectativa de mayor participación. Lo anterior se expresó fundamentalmente en lo que dice relación con el sindicalismo. Este durante el período militar los actores sindicales sufrieron todo tipo de prohibiciones legales que limitaron su accionar, lo que se tradujo en una reducción del nivel de afiliación y en un limitado accionar de las organizaciones. En

los años 1990-1992 se produjo un incremento del nivel de sindicalización, el cual decayó a partir de esa fecha de manera constante. Esto ha significado que este actor social, que había tenido un peso sustancial en la década del sesenta y de inicios de los setenta, no recuperara este grado de influencia con el advenimiento de la democracia en los noventa.

Aún hoy, a inicios del siglo XXI, las reivindicaciones básicas de la dirigencia sindical están focalizadas en alcanzar una mayor libertad sindical, respeto de los fueros, eliminación de prácticas anti sindicales como objetivos fundamentales. Una mirada de futuro indica que, dados los cambios económicos, las incertidumbres de la globalización y el peso de una cultura fuertemente individualista, unido a las dificultades de generación y mantenimiento de pleno empleo, este actor social continuará perdiendo peso y significación política en el marco de las organizaciones de la sociedad civil (De la Maza, 1999).

Históricamente, las ONGs se han dividido en asistencialistas o humanitarias, y las llamadas ONGs de desarrollo³. Es necesario destacar que las diferencias entre las ONGs asistencialistas y las de desarrollo se ha ido acortando, en la medida que las ONGs asistencialistas han comenzado a plantearse temas de desarrollo.

3. Desde el último tiempo, se denomina ONGs a ambas.

Cuadro 1

Clasificación de las ONGs chilenas

	ONGs asistencialistas o humanitarias	ONGs de desarrollo
Fecha de inscripción	1950, bajo el alero de la Iglesia Católica.	1980, bajo el alero de organismos internacionales o de las Iglesias (Católica, Metodista, Evangélica etc.).
Misión	Lograr el bien común, sin incorporar a los sujetos de cambio.	Promover el liderazgo para un cambio social y cultural en el marco de una agenda de responsabilidad social.
Administración	A menudo no cuentan con un staff profesional.	Cuentan con un precario equipo de gestión permanente.
Temas	Salud, educación, adulto mayor, entre otros.	Defensa de derechos humanos, apoyo a organizaciones populares, culturales, rurales y trabajadores de autogestión.
Status legal	Las afiliadas a la Iglesia Católica no necesitan reconocimiento jurídico por parte del Estado.	No existe status jurídico de ONGs debiendo recurrirse a figuras de organización comunitaria, asociación gremial, corporación o fundación, supervisadas por el Estado. Sociedad de responsabilidad limitada, supervisada por privados. El tema del vacío legal de las ONGs está siendo discutido a nivel gubernamental.

En la década de los años '80s, las ONGs jugaron un papel muy activo, en las siguientes tareas: i) construcción de iniciativas para enfrentar la pobreza y desarrollar estrategias de sobrevivencia, ii) apoyo al retorno a la democracia, iii) como un espacio y medio de sobrevivencia del pensamiento independiente y como forma de mantener a un grupo de intelectuales y profesionales en el país para impedir su éxodo. Luego participaron en el diseño de políticas del primer gobierno democrático.

En los años '90s las perspectivas fueron más difusas, por la falta de identidad, y dificultades para fijar objetivos y una metodología para los nuevos desafíos. Entre las principales causas se destaca que las ONGs, han tenido grandes dificultades para insertarse en el nuevo escenario de transición democrática. También la reducción de fondos y relocalización de la cooperación internacional a programas estatales, ha implicado el desplazamiento de personas vinculadas a las ONGs a organismos gubernamentales. Pese a no haber una información precisa sobre las ONGs que existen en Chile (PNUD, 2000). En 1994 se estimó la existencia de 567 ONGs; un tercio de ellas son ONGs de desarrollo. Un análisis sobre el capital social chileno señala que se registran 83.386 organizaciones. Ello significa 56 asociaciones por cada diez mil habitantes (Lechner, 2000).

Así, las ONGs se ven enfrentadas a dos opciones no del todo definidas, dada su polaridad. Pueden asumir un discurso contestatario y continuar desarrollando un trabajo similar al realizado en el régimen militar. Es decir, retomando los temas de la construcción democrática y reposicionando temáticas en este ámbito global, o pueden convertirse en entidades auxiliares del Estado, lo que estará fuertemente influido por la fuente y destino del financiamiento, y las membresías políticas de los actores. Lo que está en juego, entonces, es la autonomía y la eficacia, aspectos que muchas veces se plantean como antagónicos: en una opción, lo político es reemplazado por una suerte de decálogo de principios; en la otra, el depender del Estado dificultará el papel crítico, interpelador y eficaz de las organizaciones. En tal sentido, la relación entre Gobierno y sociedad civil, y la necesaria articulación de diálogo y autonomía, ha cruzado las agendas de las OSCs, siendo aun una asignatura pendiente.

DE LA APERTURA AUTORITARIA A LA APERTURA CON PARTICIPACIÓN

La política económica en general, así como la estrategia de apertura, han sido dos marcas de continuidad del sistema chileno. En la década del 90 la apertura se acompañó con la suscripción de acuerdos de libre comercio en la región latinoamericana y con Estados Unidos, la Unión Europea y otras potencias. Según la lógica oficial, dado el alto nivel de apertura externa de la economía chilena, una de las formas de protección frente a las fluctuaciones en el sistema económico internacional es haber establecido acuerdos específicos que eviten el cierre de mercados.

Sin embargo, voces provenientes de las OSCs que están interviniendo en la materia, han señalado que los TLC han alentado la inversión extranjera en sectores básicos de la economía, reforzando el patrón exportador y profundizando la vulnerabilidad económica a las crisis económicas internacionales. Junto con ello, han sido un factor decisivo en los procesos de privatización, que han incluido áreas económicas estratégicas. Como tal, son parte de una discusión política que está al centro del debate nacional sobre el tema de la necesidad de establecer regulaciones claras frente al mercado, o nuevas reglas internacionales, basadas en los principios de la Organización Mundial del Comercio, OMC.

El programa presidencial del tercer gobierno de la Concertación del Presidente Ricardo Lagos planteó una profundización de la inserción internacional del país. Esta parte del programa se denominó “Chile en sintonía con el mundo”. En lo fundamental se destaca que el país debe aprovechar las oportunidades que genera la globalización y, a la vez, contribuir al desarrollo de la sociedad civil internacional. En este sentido, una de las metas significativas es que el país pueda contribuir, de manera concertada con otros países de pensamiento similar, de la región y fuera de ella, en la nueva arquitectura global. El compromiso con la

equidad aparece como una cuestión central. Como un desafío moral y ético a la vez que económico. La profundización de la inserción de Chile en la economía global busca poner un acento especial en los vínculos con el MERCOSUR y con el ALCA, sobre la base del regionalismo abierto⁴.

Chile en el año 2002 tenía como objetivos primordiales la conclusión del borrador de acuerdo de libre comercio con la Unión Europea, en el transcurso de la Cumbre Birregional. Así como culminar las rondas de negociación comercial con los Estados Unidos para suscribir un acuerdo con este país. Ello posibilitaría que Chile se protegiera contra cierres unilaterales de mercado en dos de sus principales destinos de las exportaciones. Ambos procesos conllevan algún tipo de participación de los OSCs, aunque ni desde la perspectiva gubernamental, ni de los OSCs se vinculan y coordinan ambos procesos. La promoción de la participación por parte del gobierno de la concertación da sustento a la apertura y legitima su accionar fundado en un consenso de política de Estado.

El caso del ALCA está inmerso en el proceso de Cumbres de las Américas que se viene desarrollando desde el año 1994. E incluso desde antes, cuando «en 1991 el entonces Presidente Bush (padre), propuso al resto del continente, a excepción de Cuba, la denominada Iniciativa para las Américas o IPA. Para desarrollar esta propuesta los jefes de estado de los 34 países americanos fueron invitados posteriormente por el presidente Clinton a la Cumbre de Miami, donde acordaron un Plan de acción. En él se sostenía que el libre comercio y una mayor integración económica constituían factores claves para promover el crecimiento económico, elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones de trabajo de los pueblos y proteger mejor el medio ambiente (ACJR, 2001).

Entre los diversos temas de la agenda, la I Cumbre realizada en Miami resaltó la importancia de la participación de la sociedad civil aunque sin explicitar los mecanismos para que ella fuera facilitada. Como parte del proceso previo de discusión de la Declaración y Plan de Acción que surgiría de este encuentro, el gobierno de los Estados Unidos fue el único que en dicha ocasión desarrolló un proceso de consulta con algunas de las organizaciones de la sociedad civil.

4. Programa de Gobierno de Ricardo Lagos "Para crecer con igualdad". Santiago, octubre de 1999.

En vistas a la II Cumbre de las Américas el escenario cambió. Para ella se organizaron diferentes consultas en varios de los 34 países que participarían de la misma. Quizás el hecho de que Chile fuera el país anfitrión contribuyó en gran medida a que la participación de las OSCs se incrementara. Dos fueron las iniciativas más importantes que se desarrollaron en Chile en torno a la Segunda Cumbre de Presidentes de las Américas. Una por el lado de los llamados *insiders* (ver Smith y Korzeniewicks en este volumen) encabezada por la Corporación Participa. La otra, por el lado de los *outsiders*: la realización de la Primera Cumbre de los Pueblos. La realización de Primera Cumbre de los Pueblos, convocada por la Alianza Social Continental, contó con una masiva convocatoria de más de mil delegados de las más importantes organizaciones de todos los países del continente. La otra iniciativa, encabezada por la Corporación Participa, congregó a autoridades oficiales y representantes de ONGs y sectores académicos de diferentes países de las Américas.

La Corporación Participa es una ONG chilena que ha cumplido un importante papel en la sistematización de los procesos de consulta a organizaciones de la sociedad civil en el marco del proceso de Cumbres. Convocada por el Ministerio de Planificación, fue la encargada de coordinar el proceso de consultas con la sociedad civil en Chile. Este contó con financiamiento del propio gobierno chileno, la Organización de los Estados Americanos (OEA), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del gobierno canadiense (Shamsie, 1999: 20). Durante el segundo semestre de 1997, Participa convocó a las OSCs a dos reuniones. En total participaron alrededor de 120 organizaciones.

Del lado de los *outsiders*, la Alianza Social Continental (ASC) organizó la Primera Cumbre de los Pueblos, desarrollada en forma paralela a la Cumbre oficial. El capítulo chileno de la ASC era en aquel entonces la Red Chile de Acción por una Iniciativa de los Pueblos (RECHIP), que funcionó entre 1991 y 1999 y que más tarde, parte de ella se reorganizaría bajo el nombre de Alianza Chilena por Comercio Justo y Responsable (ACJR). La RECHIP junto con otras organizaciones chilenas y OSCs y redes de EE.UU. y Canadá tuvo un papel importante a mediados de los '90 cuando se empezó a discutir la posible expansión del TLCAN/NAFTA a Chile. Su actuación en ese contexto le permitió adquirir *expertise* en el tema así como en estrategias de participación.

La iniciativa de convocar a un foro paralelo había surgido en el marco de la reunión de ministros de comercio del ALCA realizada en Belo Horizonte, en mayo de 1997. Allí un gran número de representantes sindicales y sociales se reunieron por iniciativa de la Organización Interamericana de los Trabajadores (ORIT) en el Foro Nossa América, donde se comprometieron a promover la construcción de una Alianza Social Continental y a la elaboración de una estrategia común, con el objetivo de contestar la lógica neoliberal que se imponía a su entender sobre el continente a través del ALCA. En la I Cumbre de los Pueblos participaron alrededor de 2000 representantes de OSCs de todo el continente, con una gran presencia de organizaciones de Chile. La Cumbre de los Pueblos fue un hito en lo que a citas internacionales se refiere, no sólo por su carácter masivo, sino también por la construcción de un sujeto internacional e intersectorial que llevó a cabo la tarea de organizar, realizar y dar seguimiento a la cita internacional. Otro aspecto que cabe mencionar es su importante repercusión a través de los medios de comunicación; no obstante, ha debido enfrentar problemas de desarrollo, en cuanto a establecer una clara agenda de prioridades e intervención real. Una línea interesante es la construcción del documento *Alternativas para las Américas*, que se estructura en base a capítulos, con autores expertos en temas relevantes en las negociaciones para el ALCA, que provienen de distintas organizaciones, sectores y países del continente.

En Chile, las diferentes visiones existentes al interior de la RECHIP en cuanto a las estrategias a implementar condujeron a su división. Esta se puede explicar por diversos factores, entre ellos se destacan: el tipo de relación que se debe establecer con el Estado, el peso de visiones más o menos “fundamentalistas” en la vinculación con la autoridad, la contradicción entre demandar participación y el tipo de vinculación cuando es aceptada, la articulación con redes internacionales (inercia del pensamiento de Guerra Fría). La Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsable⁵ (ACJR), nació desde organizaciones y personas vinculadas a la RECHIP, como un intento de superar las falencias de la organización. Es así que desde su fundación la ACJR ha planteado la construcción de alianzas amplias, una activa relación con organizaciones internacionales

5. Son miembros de la ACJR: Instituto de Ecología Política (IEP), Consumer's International, Coordinadora Nacional de Consumidores y Usuarios (CONADECUS), Liga de Consumidores Conscientes, Organización de Consumidores y Usuarios de Chile, ODECU, Red Latinoamericana de Mujeres Transformando la Economía - Capítulo Chile, Red Internacional de Género y Comercio, RIGC, Red Nacional de Género y Comercio, Plataforma Continental de Derechos Humanos - capítulo Chile, Asociación de Peruanos por la Integración de Latinoamérica (APILA) y Corporación Ayún.

así como la necesidad de influir en las políticas públicas, en base a una relación permanente con instancias oficiales, particularmente la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) de la Cancillería. La ACJR se convirtió en el capítulo Chile de la Alianza Social Continental. Esta red trabaja el tema de comercio justo y desarrollo, frente a los impactos de las políticas y procesos de libre comercio, impulsados por Chile desde el comienzo de la apertura comercial, en los años 80. Una línea importante en su quehacer es el monitoreo y seguimiento de las negociaciones y la campaña de participación ciudadana en estos procesos, y la ‘investigación para la incidencia’, que consiste en estudios participativos realizados por expertos en materias específicas de globalización y comercio. Para implementar esta línea de intervención, ha venido impulsando la Campaña de creación del foro social de integración, mecanismo de diálogo, incidencia y fiscalización de las negociaciones comerciales. La ACJR ha logrado tener capital social, superando la fragmentación de ONGs y organizaciones sociales tradicionales, como son los sindicatos, a la vez que ha sido reconocida como interlocutora por las instancias oficiales⁶. En este sentido, y siguiendo las definiciones de ‘insiders’ y ‘outsiders’, la red se ha planteado trabajar en ambas direcciones, superando la fragmentación existente, a nivel nacional y global. Otro aspecto interesante es que está conformada por investigadores académicos, activistas y educadores populares, áreas que en Chile usualmente marchan por carriles distintos.

De cara a la Cumbre de Canadá y a los procesos de debate de los resultados de los grupos negociadores del ALCA, las OSCs organizaron una serie de iniciativas que buscaban incidir en el proceso. Cabe destacar que Canadá, país, anfitrión de la III Cumbre puso una gran importancia a la participación de la sociedad civil en el proceso (Participa, 1999), contribuyendo de manera significativa a la realización de consultas con las OSCs que lideraba esta organización.

La Corporación Participa de nuevo, desarrolló dos iniciativas. Una primera estrategia –“Avance en la Implementación del tema Fortalecimiento de la Sociedad Civil”- consistió en promover y/o fortalecer un diálogo gobierno - sociedad

6. En ese sentido, la ACJR articula una estrategia “insiders” y “outsiders” para cumplir su misión de influir en la agenda pública para que las negociaciones comerciales integren una dimensión social, cultural y de género, propendan al intercambio y cooperación entre los países, colaboren al fortalecimiento de la legislación nacional en materias laborales y ambientales y sean coherentes con los derechos integrales de las personas.

civil para fomentar la concreción de acciones por parte del gobierno que implicaran fortalecer la sociedad civil, tales como la formulación o puesta de marcha de políticas que apoyen al sector, existencia de fondos concursables, programas de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, etc. Este proyecto fue desarrollado en Argentina (ver Guinazú en este volumen), Colombia, Chile y Perú. En cada uno de los países, una ONG se convertía en la contraparte local de Participa, esta era la encargada de la realización de consultas a nivel nacional. Esta iniciativa que contó con financiamiento de la Fundación Ford, la OEA, el BID, y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, permitió que se implementara también en Paraguay y Uruguay.

La segunda estrategia -“Proceso de Participación Ciudadana para la Cumbre de Canadá”-, consistió en una serie de encuentros lo más amplios posibles, que permitieron a la ciudadanía (representantes de gobierno y de organizaciones de la sociedad civil) formular recomendaciones y propuestas a los gobiernos⁷ sobre temas que pudiesen ser incluidos en la agenda de la Cumbre de Québec. Esta estrategia estuvo inmersa en el marco de la Alianza formada entre Participa, la Fundación Esquel (Estados Unidos) y Fondation Canadienne pour les Amériques (FOCAL) que articuló a OSCs de prácticamente todos los países de América, y sistematizó las propuestas que emanaron de ellas tendiente a fortalecer el proceso de Cumbres y el rol de la sociedad civil en ellas. Esta iniciativa contó con financiamiento de la Fundación Ford, de la OEA, del BID. Los resultados de la consulta hemisférica fueron presentados, en enero del 2001, en una reunión organizada en Miami. A su vez, representantes de las tres organizaciones estuvieron presentes en el encuentro con OSCs que organizó el gobierno canadiense en el marco de la Cumbre de Québec. Allí tuvieron la oportunidad de presentar las propuestas que surgieron de las consultas a los representantes de los gobiernos. Esta fue la primera vez que en las Cumbres de las Américas se incluye en la agenda oficial un encuentro con representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

Una particularidad del caso chileno es el fluido contacto que ha habido entre organizaciones “*insiders*” y “*outsiders*”, algo que no ha sucedido con frecuencia en otros países. Tal es el caso de Participa que en conjunto con la ACJR

7. En Chile, para incluir el tema de integración económica - ALCA en el seguimiento a los procesos de Cumbres, Participa solicitó la colaboración y asesoramiento de la ACJR en el tema.

instrumentaron una página electrónica que brindaba información sobre el proceso y buscaba recoger iniciativas para ser presentadas al gobierno chileno. Adicionalmente, Participa se ha relacionado con el gobierno de Chile en un marco más general tendiente a promover la participación ciudadana. En esta tarea, se ha vinculado al Ministerio de Planificación, a la Secretaría General de Gobierno, a la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente y a otras entidades nacionales (Sanhueza, 2000).

Por su parte, la ACJR realizó la Consulta Ciudadana «De la Cumbre de Santiago a la Cumbre de Quebec», para evaluar los cumplimientos del Plan de Acción de Santiago versus el avance del libre comercio en las áreas de educación; democracia y derechos humanos; libre comercio e integración, que contó con la participación del Embajador Alberto van Klaveren, Coordinador en ese momento de los Procesos de Cumbres de las Américas por Cancillería. Para fomentar la participación intersectorial, la ACJR diseñó una metodología en base a la coorganización con entidades sindicales, sociales, ONGs de desarrollo y centros académicos; de mujeres, medio ambiente y recursos naturales. A su vez la ACJR como parte de la ASC participó de la organización y del debate desarrollado en la II Cumbre de los Pueblos desarrollada en Québec. En este mismo sentido, la ACJR ha venido desarrollando actividades como el “Seminario ALCA y Ciudadanía: Participación de la Sociedad Civil en los procesos de negociaciones comerciales”, realizado en conjunto con Cancillería. En él, y por primera vez en Chile, el equipo negociador del ALCA informó a alrededor de un centenar de personas sobre los alcances de dichas negociaciones. Posteriormente, y en conjunto con FLACSO, la ACJR publicó esta experiencia, la que fue mencionada elogiosamente por el equipo negociador chileno en una reunión del Comité de Representantes Gubernamentales para la Participación de la Sociedad Civil, CRG.

LA PARTICIPACIÓN EN LA AGENDA COMERCIAL: SUS PARTICULARIDADES

Sin lugar a duda, Chile es uno de los casos diferenciados en el universo latinoamericano en cuanto al diálogo gobierno-sociedad civil. El rol del gobierno ha sido fundamental en la articulación del diálogo con las OSCs, en especial en lo referido a las negociaciones comerciales. También en la madurez y experiencia logradas por estas últimas en la línea de control ciudadano y transparencia. Esta política activa tuvo su origen durante las negociaciones del acuerdo de libre comercio entre Chile y Canadá. A partir de allí se comienza a visualizar un componente fiscalizador de la ciudadanía en distintas materias. Desde la perspectiva gubernamental un objetivo central es “escuchar una diversidad y pluralidad de visiones e intereses, más allá de la representatividad de cada grupo. La naturaleza de estos mecanismos de interlocución debe adecuarse a las actividades específicas de los distintos organismos del Estado”⁸.

Si bien las consultas con las OSCs se desarrollaron durante toda la década del '90, es con la administración del Presidente Ricardo Lagos que, en el año 2000, se dieron instrucciones explícitas para la creación de canales de diálogo y participación, en especial a través de la DIRECON que es la encargada de coordinar las negociaciones comerciales. A raíz del impulso al tema de la participación, el gobierno de Chile, a través de la DIRECON, ha estrechado los vínculos con el Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional canadiense y en especial la Oficina de vinculación con las OSCs. Como parte de este intercambio se han desarrollado seminarios conjuntos lo que permitió profundizar sobre la experiencia canadiense de acercamiento con la sociedad civil en relación a los temas comerciales. La página de internet de la DIRECON por ejemplo, encuentra sus similitudes con su par canadiense, brindando información actualizada sobre el estado de las negociaciones, la apertura de procesos de consulta, y otros temas relacionados.

8. www.direcon.cl. Sección Sociedad Civil.

El trabajo principal de la DIRECON se ha centrado con el sector empresarial, aunque no exclusivamente con él. Los sectores empresariales ligados a la exportación, liderados por la Corporación de la Producción y el Comercio (CPC), han tenido una buena recepción, planteando la necesidad de expansión del comercio como uno de los índices de crecimiento y de una “economía sana” en el país. El sector empresarial apoya a los acuerdos y la liberalización comercial, sin embargo en ese marco se manifiesta diversos intereses según cual sea el acuerdo que se promueva. Los sectores agrícolas son los que abogan por un mayor proteccionismo tanto en lo regional –MERCOSUR- como con relación a Estados Unidos y la Unión Europea (Milet, 1996). La mayor complejidad de los temas negociados se ha convertido en una de las principales dificultades de las OSCs para participar. A mayor complejidad técnica menor grado de participación de los actores no empresariales (Frohmann, 2000). Esto explica en parte la mayor participación de las organizaciones empresariales. Las grandes empresas tienen y desarrollan equipos técnicos con conocimientos fuertes y capacidad de incidir, no así los sindicatos o las ONGs. De este patrón de participación diferencial es que surge con fuerza la demanda de mayor transparencia y democratización del proceso por parte de otras OSCs, para lo cual es esencial generar mecanismos específicos de equidad en la información.

A pesar de las dificultades, hay otros sectores de la sociedad civil que se han manifestado en el caso del ALCA, exponiendo sus visiones críticas a la forma en que se han llevado a cabo las negociaciones. En muchos casos, se critica a la Cancillería, por haber desarrollado un criterio “mercadista”, priorizando el tema financiero y de liberalización de inversiones por sobre el de integración y los aspectos sociales. Dichos sectores esgrimen que esto se reflejaría en la poca discriminación para definir los países que serían socios comerciales, así como el rechazo al tema de incluir cláusulas sociales y ambientales, y la exigencia de regirse por las leyes nacionales únicamente, en vez de los derechos internacionalmente reconocidos en convenciones y pactos internacionales. A pesar de las críticas algunas organizaciones como la Central Única de Trabajadores (CUT) han dialogado con el gobierno. Otras que se enmarcan en esta línea son la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) y el Movimiento Sindical por los Cambios (MOSICAM).

Las ONGs medioambientales, sobre todo las de actuación en el campo internacional, o con una fuerte inserción en redes internacionales han tenido éxito so-

bre todo en su capacidad de incidencia, focalizándose en exigencias concretas frente al proceso, por ejemplo, el derecho a información, como es el caso de la Fundación Terram. Esta última, junto con la ACJR, presentó una propuesta para la creación de un mecanismo formal y concreto para las negociaciones entre Chile y Estados Unidos hacia la suscripción de un TLC, citado en la página web de la DIRECON. La red ACJR ha coordinado organizaciones de distinto carácter en relación a la investigación, difusión, capacitación, y, desde un par de años, la incidencia. Estas redes actúan tanto en el plano nacional e internacional, entendiendo este último como una manera de colaborar a la construcción de instrumentos y propuestas nacionales. Estas instancias impulsan estrategias simultáneas de trabajo: la democratización de las negociaciones, que implica la búsqueda de interlocución con sectores gubernamentales para que los intereses de los sectores sociales y los temas hasta ahora excluidos sean tomados en cuenta en las negociaciones. Otra línea de trabajo es la elaboración de propuestas que se relacionan con las regulaciones y derechos ciudadanos como parte de la construcción de alternativas ciudadanas al proceso de apertura indiscriminada y sin condiciones actuales.

También la ACJR ha abierto una línea de trabajo sobre Género y Comercio, para la que ha sido vital su relación con redes internacionales, como es el caso de la Red Internacional de Género y Comercio y la Red Latinoamericana de Mujeres transformando la economía. Para ello, la ACJR ha impulsado la creación de la Red Nacional de Género y Comercio, RENAGECO, de composición mixta, e integrada por personas, organizaciones y redes de Santiago y regiones. RENAGECO trabaja en los impactos particulares que la apertura comercial ha producido en las mujeres y los hombres; si bien su trabajo fundamental ha estado focalizado en la capacitación, desde hace algún tiempo ha comenzado a trabajar en incidencia: ha tenido un activo papel frente a la 9ª. Ronda de negociaciones para la suscripción de un TLC entre Chile y Estados Unidos, y actualmente está desarrollando el tema de la ‘cláusula de género’.

Una línea crítica más radical pero sin la amplitud, masividad, ni diversidad de las anteriores se manifestó, durante el 2001, en el marco de las reuniones de los organismos internacionales, como la reunión del BID realizada en Santiago. Estas movilizaciones tuvieron un rasgo partidario (el Partido Comunista, PC), quienes crearon la “Coordinadora Anticapitalista”, la que se planteó “contra la globalización, los empresarios, y el gobierno de Lagos”; y no se conocen pro-

puestas. Sin embargo, pese a lo reducido de las movilizaciones, contaron con una fuerte cobertura de prensa, mucho mayor a los Foros e iniciativas semi oficiales frente al BID, en los que participaron diversos actores nacionales e internacionales.

Cabe señalar que no se registran acercamientos entre algunas de las organizaciones calificadas de *insiders* y las *outsiders*, como podría ser Participa y la Coordinadora Anticapitalista; tampoco se ha visto a Participa en las movilizaciones convocadas por estas últimas, o a integrantes de la llamada 'Coordinadora' utilizando los espacios abiertos por la DIRECON, ni dialogando en diversos encuentros con el equipo negociador.

Existen varios sectores que han estado ausentes del proceso de debate. El principal de ellos es el Parlamento. Si bien esto no implica que los parlamentarios no hayan desarrollado algunas acciones en este campo. Se puede señalar que no existe una participación activa o un diseño específico en esta materia. Menos aún, un vínculo entre Parlamento y sociedad civil en materias comerciales. Otro sector casi ausente han sido las universidades, las que no han tomado un rol activo en el debate. También es posible señalar que las asociaciones de consumidores y los colegios profesionales –exceptuando la organización Consumer's International, miembro de la ACJR- han tenido una muy baja relevancia en el proceso.

A nivel hemisférico se han planteado diversas iniciativas tendientes a promover la participación de la sociedad civil, labor en la que al gobierno chileno le ha correspondido un importante papel, entre ellas, la promoción de invitaciones para el debate público, la mayor difusión de información sobre el ALCA, la promoción de seminarios. Evidentemente, una de las iniciativas más significativas y que registró una importante transformación fue la participación de las OSCs chilenas en el Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil (CRG)⁹. En dicha ocasión, el gobierno difundió a través de los medios de prensa las invitaciones a enviar recomendaciones en las dos convocatorias realizadas, la primera en 1999 y la segunda en el año 2000. Conjuntamente con esto ha promovido seminarios y encuentros. Estas acciones

9. Pese al reducido margen de incidencia de estas convocatorias en el proceso general, ACJR y Participa desarrollaron una línea de intervención, promoviendo la participación ciudadana en él, en base al envío de ponencias al organismo.

se ven plasmadas en el incremento de ponencias enviadas al CRG. En la primera convocatoria realizada en 1999, de 70 ponencias, sólo tres involucraron a organizaciones chilenas. En primer lugar, la RECHIP participó en la elaboración de recomendaciones con Common Frontiers, Réseau Québécois Pour la Integration Continentale (RQIC) de Canadá y la Alliance for Responsible Trade (ART) de Estados Unidos. En segundo lugar, FLACSO-Chile junto con el Latin American and Caribbean Center de la Florida International University, presentó las conclusiones de dos seminarios académicos realizados en el contexto a la Cumbre de Santiago (Rojas Aravena, 1998). Finalmente, el Centro Interdisciplinario para la Protección del Medio Ambiente (CIPMA) formó parte de un grupo de trabajo que incluía representantes de OSCs de otros 13 países¹⁰ que enviaron sus recomendaciones sobre comercio y medio ambiente al CRG¹⁰.

Entre los seminarios impulsados por la DIRECON, uno de ellos sobre “ALCA y Ciudadanía” fue realizado en conjunto con la ACJR, en el marco de la segunda invitación del CRG a las OSCs. Esa fue la primera vez que los negociadores informaban sobre el estado de las negociaciones en seis de los nueve Grupos de Negociación. Esta iniciativa marca un precedente a nivel regional: por primera vez en América Latina los negociadores entregaban información y aceptaban participar en un debate público sobre las implicancias de las negociaciones en temas como inversiones, servicios, agricultura, compras públicas, acceso a mercados, pequeñas economías, y participación de la sociedad civil. La entrega de información contempló también documentos escritos sobre las negociaciones, que fueron difundidos por la ACJR y analizados a nivel nacional e internacional. Después del seminario la ACJR elaboró un documento que resume las exposiciones de los negociadores y los comentaristas y contiene una matriz con las posiciones de ambos en los temas abordados y las recomendaciones¹¹. Esta publicación fue distribuida por el gobierno de Chile a los representantes gubernamentales en el proceso de Cumbres, vinculados a la participación de la sociedad civil (Lara y Pey, 2000).

En esta segunda convocatoria, el CRG recibió 75 ponencias, 24 de las cuales provenían de Chile, es decir alrededor del 31% del total de las recomendaciones eran de origen chileno. Esto representó un incremento de casi un 27% en un

10. Ver: http://www.sice.oas.org/FTAA/toronto/csoc_sub.asp (15 de enero 2002)

11. Disponible en el sitio web de la ACJR, www.comerciojusto.terra.cl.

plazo de casi dos años. Chile quedaba de esta forma más cerca del número de recomendaciones de Estados Unidos que de sus pares latinoamericanos. La brecha con otros países de América Latina fue muy grande: Brasil presentó 8 recomendaciones, México y Argentina 2 cada uno.

Cuadro 2

Presentaciones de OSCs chilenas al Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil

Convocatoria	Organización	Tema de recomendación
Primera Noviembre 1999	FLACSO-Chile, junto con Latin American and Caribbean Center de la Florida International University. RECHIP junto con Common Frontiers, RQIC de Canadá y la ART de Estados Unidos. Centro Interdisciplinario para la Protección del Medio Ambiente (CIPMA).	Proceso del ALCA Proceso del ALCA Medio ambiente y comercio.
Segunda Abril 2001	Jorge Hernán Rubio Parada. Fundación CRATE. Fundación OTWAY. Casa de la Paz. Carlos Contreras Quina Asociación de Organismos no Gubernamentales (ASONG). Federación Nacional de Mujeres de Negocios y Profesionales de Chile. Asociación de Abogadas Matilde Troup. Consumer's International. Organización Ecológica "El Día de la Mascota". FLACSO-Chile, PARTICIPA y ACJR. Fundación Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA). Centro Interdisciplinario para la Protección del Medio Ambiente (CIPMA), GETS, University of Yale. FLACSO-Chile. Asociación de Peruanos por la Integración Latinoamericana (APILA). Grupo de Estudios Agroregionales (GEA). Programa de Economía del Trabajo (PET). Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA). Instituto de Ecología Política (IEP). Plataforma Interamericana de Derechos Humanos - Capítulo Ciudadanía Chile. Alianza Chilena para un Comercio Justo y Responsable, Área Educación. Colegio de Ingenieros de Chile AG, Organismo Profesional de Ingeniería Pertinente. Defensores del Bosque Chileno. FLACSO-Chile y Corporación Participa.	Economías más pequeñas Agricultura Agricultura, subsidios, medidas compensatorias, sociedad civil. Inversiones, sociedad civil. Proceso ALCA, agricultura, subsidios, medidas compensatorias, propiedad intelectual. Servicios, sociedad civil, economías más pequeñas. Propiedad intelectual, servicios, sociedad civil, proceso del ALCA Servicios. Agricultura, política de competencia, servicios. Sociedad civil. Acceso a mercados. Agricultura, inversiones, acceso a mercados, medidas de defensa comercial, sociedad civil, ALCA Proceso del ALCA. Inversiones. Agricultura. Compras gubernamentales. Economías más pequeñas. Acceso a mercados. Educación. Servicios. Agricultura, inversiones, acceso a mercados, medidas de defensa comercial. Proceso del ALCA.

Fuente: FTAA.soc/08/Rev. I/Add. 1, April 30, 2001.

Del análisis de las recomendaciones enviadas al CRG se perciben las siguientes tendencias:

- i) Ausencia de: sectores empresariales, representantes de partidos políticos y parlamentarios.
- ii) En el trabajo de seguimiento el papel de las redes es fundamental. Ya sea en cuanto a la participación de las OSCs, como de la ACJR, ya sea en esta articulación entre OSCs y actores académicos, ACJR - Participa y FLACSO. Se percibe una mayor participación de aquellas OSCs articuladas en redes, y dentro de ellas, de sectores ambientalistas.
- iii) Visión crítica de las negociaciones, en cuanto: a) El carácter secreto de las negociaciones b) Las posibles implicancias de ellas en las economías, el medio ambiente, la educación, la agricultura y la propiedad intelectual de los países afectados.
- iv) Tema más recurrente: la necesidad de participación efectiva en el proceso ALCA y las respectivas negociaciones.

Si bien ha habido la comprensión de la necesidad de influir en la agenda pública, el contenido de los discursos de las OSCs se ha focalizado principalmente en:

1. Una crítica al modelo de desarrollo y los impactos que éste ha producido en la canasta exportadora, con un enfoque fundamentalmente nacional.
2. La progresiva decisión de intervenir en la agenda oficial del proceso ALCA, levantando propuestas relacionadas al derecho a información y participación, que el mismo proceso de liberalización comercial y los planes de acción contemplan (ACJR, 2000). La ACJR ha impulsado la campaña por la “democratización de las negociaciones”, y la creación del “Foro Social de Integración”. Ello ha significado en la práctica una progresiva superación de las visiones de “resistencia” u “oposición” versus “institucionalización de la participación ciudadana”, en la que está sumido el movimiento internacional frente al libre comercio, del cual las redes ciudadanas hemisféricas sobre comercio son parte. Este movimiento comenzó a levantar una estrategia de crítica y oposición, combinada con exigencia de información y participación en las negociaciones. Todo ello para incorporar otras dimensiones esenciales en el desarrollo sustentable propio de los procesos de integración.
3. La comprensión de la necesidad de la articulación de las distintas instancias, redes y organizaciones que trabajan temas colaterales, como es el proceso de Cumbres y los planes de acción resultantes ha avanzado.

Así como se ha dado un importante interés y participación de las OSCs en el CRG a diferencia de lo que sucede en otros casos latinoamericanos, la presencia chilena en los Foros Empresariales de las Américas no ha sido muy significativa, hecho que contrasta notablemente con los casos de Argentina (ver Guiñazú en este volumen), Brasil (ver Bothelo en este volumen), y México (ver Natal en este volumen), donde las organizaciones de estos países han tenido una mayor presencia.

El trabajo por parte del gobierno ha mostrado una preocupación por abrir algunos espacios de participación –más que nada, de información- sobre el proceso negociador nacional del ALCA. Por otro lado, ha generado una mayor apertura y aceptación para establecer instancias de diálogo con OSCs por parte de Cancillería, ya sea convocada por la DIRECON, o por las mismas OSCs. En estas instancias, los funcionarios se han visto impelidos a entregar información sobre las agendas y cobertura de las negociaciones. Finalmente, ha colaborado por medio de la DIRECON en la demanda de hacer público el borrador del ALCA, que ha sido la campaña central de la Alianza Social Continental y sus capítulos nacionales. Producto de este proceso de aprendizaje, el acercamiento del gobierno a la sociedad civil no se agota en la actualidad en el proceso del ALCA sino que se ha extendido a otros acuerdos comerciales. De hecho, el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos, que comenzó hacia finales del 2000, también se ha desarrollado un fluido contacto con la sociedad civil tanto en Chile como en los Estados Unidos.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La agenda del libre comercio ha seguido su curso a pesar de este esfuerzo de movilización de la sociedad civil. ¿Qué han significado, entonces, estas movilizaciones? Pueden ser vistas como el comienzo de un movimiento internacional frente al libre comercio y al nuevo orden mundial. Y a pesar de que en ellas a menudo no se perciba un grado muy alto de articulación entre los diferentes sectores que concurren, ni planteen una clara incidencia frente a los procesos oficiales, no cabe duda que reclaman un orden mundial alternativo al vigente en la actualidad. Son reflejo de una demanda manifiesta aún de forma bastante genérica: la necesidad de crear una nueva *governance* donde estén representados más equitativamente todos los intereses. Para las organizaciones demandar la participación de la sociedad civil no implica solamente sentar a la mesa u observar a los que toman las decisiones, sino también que la sociedad civil pueda colocar sus propuestas a partir de lo sectorial y temático, de forma que éstas sean consideradas, en este caso, en las negociaciones comerciales o los temas conexos. Para los gobiernos, a pesar de lo difuso que aún puedan aparecer estas demandas, han significado la toma de conciencia de la necesidad de ofrecer algunos espacios de participación, que tiendan a descomprimir el malestar y a legitimar las políticas comerciales.

En definitiva, el rol central de las OSCs corresponde a la construcción social de *derechos de ciudadanía*, es decir, del ejercicio de derechos básicos de la persona humana. Esto conlleva necesariamente a valorizar y destacar la democracia como práctica y forma de organización esencial de la sociedad. Es en el contexto democrático en donde las oportunidades de expresión de la sociedad civil se incrementan y, es por medio de las prácticas democráticas, que es posible definir intereses e instituciones que promuevan el bien global de la sociedad. Si bien el universo de las OSCs está caracterizado por la pluralidad, diversidad y los altos grados de asimetría, sin embargo, todas apuntan esencialmente a incidir de manera fundamental en el accionar estatal y en la definición de las políticas públicas. En

este sentido, si bien se focalizan en intereses particulares, necesariamente deberán visualizar en la construcción de derechos ciudadanos la satisfacción de ellos en forma simultánea al de la mayoría de la sociedad.

La globalización ha complejizado este proceso al eliminar definiciones que separaban los contextos nacionales e internacional de manera clara. La frontera entre lo interno-externo ha prácticamente desaparecido. Ello se complejiza aún más cuando se agrega la variable temporal en donde los medios de comunicación ubican los fenómenos de manera instantánea en las distintas partes del globo. La búsqueda de participación está ligada al desarrollo democrático y a promover la cooperación y el desarrollo tanto nacional como hemisférico. Sin embargo, existe un importante déficit conceptual en términos de cómo interpretar la participación de la sociedad civil en el actual contexto de globalización. La ausencia de un concepto unificador hace que los problemas de legitimidad aparezcan de manera importante. Si bien es cierto que desde la perspectiva del gobierno chileno el tema de la representación es irresoluble y que no es el tema principal¹², si es una temática que en el debate académico posee importancia. Adicionalmente, la demanda principal, más que participación propiamente tal, es a generar un acceso a la información. Existen altos grados de asimetría en el acceso a la información, no sólo entre los gobiernos y la OSCs; sino también entre organizaciones del norte desarrollado versus las del sur. Además, dada la gran heterogeneidad de las OSCs el acceso es altamente diferenciado.

En lo que respecta a la incidencia de los OSCs en cuestiones internacionales y, en particular, en lo referente a los acuerdos comerciales, en Chile se ha iniciado un proceso de participación aún lento y con grandes debilidades. El gobierno, a diferencia de otros casos de América Latina, ha sido un articulador del diálogo con la sociedad civil. Y en esto ha sido fundamental la negociación comercial con Canadá que le permitió profundizar sobre las políticas implementadas en los países desarrollados en relación a la sociedad civil. Sin duda, esto se ve reflejado no sólo en el nivel de intercambio que existe entre las dependencias gubernamentales y las OSCs, sino también en la interrelación de las distintas

12. Alicia Frohmann "Comité de Representantes para la Sociedad Civil", en Claudio Lara y Coral Pey (eds). *ALCA y ciudadanía. Op.cit.* pág. 95. Allí señala "en realidad no es muy importante si las organizaciones representan a 1.000 personas o a una docena. Lo que importa son sus puntos de vista concretos. Es muy difícil hacer también una contabilidad o estadística de cuán representativa es tal o cuál organización. Eso es prácticamente imposible."

OSCs. Otras características que surgen del caso chileno son las relaciones de colaboración que se han dado entre los *insiders* y los *outsiders*. La colaboración que se han dado entre distintos actores y sectores que han ido interviniendo en el tema, posibilitando la formación de redes temáticas, así como realización de procesos de consulta, que han colaborado a la información, socialización y sensibilización ciudadana en un tema frecuentemente muy ajeno a sus preocupaciones. Evidentemente esta relación poco conflictiva entre estos dos sectores se explica en parte por las características del proceso político-económico chileno. La reforma estructural y la gran apertura fue realizada por el gobierno militar. Chile tuvo índices de crecimiento sostenidos durante toda la década del noventa: parte de los costos del ajuste ya se habían licuado durante la década anterior. Esto produce que la oposición a la apertura sea menos radical que en otros países como Argentina, en los que sufrieron los costos de las reformas simultáneamente que se multiplicaban las negociaciones comerciales. También, en el tema se debe considerar la reducida participación de OSC en diferentes temas, la apatía y desencanto que existe a nivel social, y la inaccesibilidad de estos temas para el ciudadano o ciudadana común, en cuanto a poder vincularlos con su vida diaria.

Como proceso en marcha, se acelerará en la medida en que fluya más información sobre el impacto que en la vida cotidiana tendrán los nuevos acuerdos comerciales y, en particular, la conformación de un Area de Libre Comercio en las Américas. El desafío pendiente es si este proceso contribuirá - o debilitará - de manera esencial a la consolidación de prácticas democráticas y a la transparencia en el proceso político.

ANEXOS

**Mandatos de las Cumbres sobre la
Sociedad Civil
Medidas diseñadas en Planes de Acción
de las Cumbres**

1ª. Cumbre de las Américas

Miami
Diciembre, 1994

Declaración

A fin de garantizar la participación y el compromiso de los individuos, invitamos al sector privado, al sector laboral, los partidos políticos, las instituciones académicas y otros actores y organizaciones no gubernamentales a cooperar y participar en nuestros esfuerzos nacionales y regionales, fortaleciendo así los vínculos entre los gobiernos y la sociedad.

Nuestras treinta y cuatro naciones comparten un compromiso ferviente en favor de las prácticas democráticas, la integración económica y la justicia social. Nunca antes nuestros pueblos se habían encontrado en mejores condiciones para expresar sus aspiraciones y aprender los unos de los otros. Las condiciones para la cooperación hemisférica son propicias. Por lo tanto, en representación de todos nuestros pueblos, en cuyo nombre suscribimos esta Declaración, aprovechamos esta oportunidad histórica para crear un Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad de las Américas.

Plan de Acción

3. El Fortalecimiento de la Sociedad y de la Participación Comunitaria

Una sociedad civil poderosa y diversa, organizada en diferentes modos y sectores, que incluya a los individuos, el sector privado, el sector laboral, los partidos políticos, los académicos y otros actores y organizaciones no gubernamentales, infunden profundidad y permanencia a la democracia. De igual manera, una democracia vigorosa requiere una amplia participación de todos los sectores en los asuntos públicos. Tales actividades deberán ejecutarse con una completa transparencia y responsabilidad, y con este fin se deberá establecer un marco jurídico y reglamentario apropiado que contemple la posibilidad de obtener apoyo técnico y financiero, inclusive de fuentes privadas.

Los gobiernos:

- Revisarán el marco normativo para los actores no gubernamentales, con miras a facilitar su funcionamiento y promover su capacidad para recibir fondos. Esta revisión hará énfasis en la gestión y supervisión de los recursos, así como la transparencia y responsabilidad de dichos actores ante la sociedad.
- Tomarán medidas para mejorar la participación en las actividades e iniciativas sociales de los grupos tradicionalmente marginados, entre ellos las mujeres, los jóvenes, las poblaciones indígenas y los que viven en condiciones de pobreza extrema.
- Intercambiarán informes de progreso sobre las actividades en el campo de la sociedad civil en la Conferencia Cumbre sobre el Desarrollo Sostenible que tendrá lugar en Bolivia en 1996.
- Considerarán el establecimiento por el BID de un nuevo Programa de la Sociedad Civil para promover la filantropía responsable y la participación cívica en los asuntos de política pública.

2° Cumbre de las Américas

Santiago
Abril, 1999

Declaración

Alentamos a todos los sectores de la sociedad civil a participar y a contribuir en el proceso de manera constructiva, por medio de nuestros respectivos mecanismos de diálogo y consulta, y mediante la presentación de sus puntos de vista a través del mecanismo creado en el proceso de negociación de ALCA. Creemos que la integración económica, la inversión y el libre comercio son factores claves para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones laborales de los pueblos de las Américas y lograr una mejor protección del medio ambiente. Estos temas se tomarán en consideración a medida que avancemos en el proceso de integración económica en las Américas.

Plan de Acción

Sociedad Civil

Los Gobiernos:

- Promoverán, con la participación de la sociedad civil, el desarrollo de principios y recomendaciones para que dentro de los marcos institucionales se estimule la formación de organizaciones responsables, transparentes y sin fines de lucro y otras organizaciones de la sociedad civil, incluidos, cuando proceda, los programas de voluntarios, y fomenten, de acuerdo con las prioridades nacionales, diálogos y alianzas sector público-sociedad civil en las áreas que se consideren relevantes en este Plan de Acción. En este contexto, la Organización de los Estados Americanos (OEA) puede servir de foro para el intercambio de experiencias e información.
- En este proceso, recogerán las iniciativas existentes que promuevan una mayor participación de la sociedad civil en los asuntos públicos, tales como las experiencias pertinentes y exitosas de los Consejos Nacionales para el Desarrollo Sostenible y la Estrategia Interamericana de Participación Pú-

blica, entre otras. Tan pronto como sea posible, los Gobiernos adoptarán planes de trabajo para implementar marcos jurídicos e institucionales basados en los principios y recomendaciones en sus respectivos países.

- Encargan a la OEA que fomente el apoyo entre los Gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil, y promueva los programas apropiados para realizar esta iniciativa, y solicitarán al BID que desarrolle e implemente junto con los Estados interesados y otras instituciones interamericanas, mecanismos financieros hemisféricos dedicados especialmente a la implementación de programas orientados hacia el fortalecimiento de la sociedad civil y los mecanismos de participación pública.

3era. Cumbre de las Américas

Québec
Abril, 2001

Declaración

Recibimos con beneplácito y valoramos las contribuciones de la sociedad civil, incluidas las de las organizaciones empresariales y sindicales, el Plan de Acción. Afirmamos que la apertura y transparencia son vitales para el fortalecimiento de la concientización pública y la legitimidad de nuestras tareas. Hacemos un llamado a todos los ciudadanos de las Américas a que contribuyan al proceso de las Cumbres.

Plan de Acción

Sociedad Civil

Reconociendo el importante papel de la participación de la sociedad civil en la consolidación de la democracia y que dicha participación constituye uno de los elementos vitales para el éxito de las políticas de desarrollo, considerando que los hombres y las mujeres tienen derecho a participar, en condiciones de igualdad y equidad en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas y bienestar; y, tomando en cuenta que la diversidad de opiniones, de experiencias y de conocimientos técnicos de la sociedad civil constituye un recurso importante y valioso para iniciativas y respuestas de los gobiernos e instituciones democráticas:

Fortalecimiento de la participación en los procesos hemisféricos y nacionales

Buscarán establecer instrumentos de financiamiento público y privado, destinados a fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, para hacer más visible el trabajo y el aporte de las mismas y promover la responsabilidad social;

Elaborarán estrategias, a nivel nacional, y a través de la OEA, otras organizaciones multilaterales y bancos de desarrollo multilaterales, con el fin de aumentar la capacidad de la sociedad civil para incrementar su participación en el sistema interamericano y en el desarrollo político, económico y social de sus comunidades y países, fomentando la representatividad y facilitando la participación de todos los sectores de la sociedad; e incrementarán la capacidad institucional de los gobiernos para recibir, integrar e incorporar los aportes las causas de la sociedad civil, especialmente a través de la utilización de tecnologías de información y comunicación;

Promoverán la participación de todos los grupos minoritarios en la conformación de una sociedad civil más fuerte;

Desarrollarán programas educativos, en cooperación con las correspondientes organizaciones de la sociedad civil, expertos académicos y otros, cuando sea apropiado, para impartir educación en materia de democracia y derechos humanos y promoverán la introducción de libros y materiales educativos que reflejen la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas, como parte del programa escolar de enseñanza primaria y secundaria.