

Análisis del Tratado de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos

Posible impacto en la educación¹

Larry Kuehn²



Habiéndose ya firmado el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos (TLC) por las autoridades de ambas naciones, aún existe un enorme desconocimiento ciudadano sobre sus implicancias para el desarrollo de nuestro país. A medida que se levantan debates al respecto, como por ejemplo la necesidad de aumentar los impuestos, hemos ido percibiendo los efectos de dicho tratado en forma parcial. Hoy, cuando el Tratado aún no ha sido reafirmado por el Congreso Nacional, pareciera ser importante conocerlo en todos sus ámbitos, debatirlo públicamente, no ser sorprendidos por la prensa y buscar formas en que sea la ciudadanía toda la que tenga opinión y decisión sobre un asunto esencial para el futuro nacional.

A fin de entregar mayores elementos sobre las posibles repercusiones del TLC en el campo educativo, Docencia solicitó a Larry Kuehn, profesor y dirigente sindical canadiense, que se ha especializado en el tema de los Tratados de Libre Comercio, que hiciera un breve análisis del TLC entre Chile y Estados Unidos, focalizándolo en lo educacional.

¹ Texto traducido al español por Carola Gajardo.

² Director de Investigación y Tecnología. Federación de Profesores de British Columbia (Canadá).

Los gobiernos de los Estados Unidos y Chile han celebrado un Tratado de Libre Comercio que tiene mucho en común con el Tratado de Libre Comercio de Norte América (NAFTA) y con el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Chile, firmados previamente en 1997.

Este informe es un análisis del texto del borrador del tratado entre Chile y los Estados Unidos del 3 de abril de 2003. El énfasis está puesto específicamente en el Capítulo 11 sobre Servicios, junto con el Capítulo 18 sobre Trabajo, secciones que pueden tener un impacto particular en la educación y en los sindicatos.

La estrategia de los Estados Unidos en la expansión de los tratados de libre comercio

Gran parte de la atención acerca del impacto en la educación que tienen los acuerdos comerciales se ha concentrado en las negociaciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la Organización Mundial de Comercio (AGCS, GATS en inglés) y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Mientras estas negociaciones se han estado produciendo, Estados Unidos ha adoptado una estrategia que consiste en negociar los Tratados de Libre Comercio de país en país. Esto brinda a los Estados Unidos la oportunidad de lograr objetivos que desean como modelos para las futuras negociaciones multilaterales. Los acuerdos bilaterales de libre comercio ofrecen también una alternativa para expandir la liberalización en caso de que la oposición sea suficiente como para detener el ALCA y la extensión de las disposiciones del GATS. Los acuerdos firmados por Chile con los Estados Unidos y con Canadá debieran analizarse en este contexto.



La educación tratada como “producto”

El Tratado de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos, como el NAFTA y el ALCA propuesto, es un tratado “de arriba a abajo”, es decir, se aplica en forma automática a todas las medidas y sectores, excepto que los gobiernos los excluyan de manera explícita mediante negociaciones fuera de

La educación es una de las pocas áreas en donde los Estados Unidos tiene una balanza comercial favorable, es decir, “vende” más educación que la que “compra”, en unos USD 6 mil millones.

la mesa. La educación bien podría ser excluida de algunas de las reglas de los nuevos tratados de libre comercio, como en el caso del TLC con Canadá, pero las denominadas reservas no ofrecen total protección al sector y la protección que se

entrega debe considerarse temporal. Es posible que el impacto del tratado en la educación se vea exacerbado por el hecho de considerarla educación como un producto. La educación está siendo tratada cada vez más como un producto de servicio que se puede comprar a cambio de un pago, concepto que está reñido con la noción de educación pública como derecho de todo niño. Sin embargo, la concepción de educación como producto está ganando terreno a través de la ideología neoliberal y los gobiernos que toman medidas para privatizarla. El hecho de transformarla en un producto es promovido aún más por el uso de las telecomunicaciones que entregan educación sin fronteras a través de Internet a cambio del pago de una tarifa.

El Capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Chile se refiere al “Comercio Transfronterizo de Servicios”. Dicho Capítulo podría tener un impacto específico en la educación, en particular, en el ámbito de la enseñanza superior y en la oferta de educación a través de Internet. El Capítulo 11 se refiere a las instituciones estadounidenses que ofrecen educación en Chile y a las instituciones chilenas que ofrecen educación en los Estados Unidos, lo que supuestamente crea un “terreno de juego parejo”. Sin embargo, resulta evidente que este “terreno de juego” no es realmente parejo. Las instituciones educacionales de los Estados Unidos están en una posición claramente superior para vender educación en Chile que lo que están las instituciones chilenas para vender educación en los Estados Unidos. De hecho, la educación es una de las pocas áreas en donde los Estados Unidos tiene una balanza comercial favorable, es decir, “vende” más educación que la que “compra”, en unos USD 6 mil millones.

Muchas veces, los representantes comerciales que negocian estos acuerdos tienen poco conocimiento acerca del impacto en áreas particulares. Es probable que no estén al tanto de los efectos de las prestaciones en educación. Tal como el GATS y el

ALCA podrían tener un impacto negativo considerable en la educación pública, lo mismo podría ocurrir con las prestaciones de servicios del Capítulo 11 del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Chile. Los educadores y los sindicatos que tienen conocimientos concretos sobre los sistemas educacionales deben identificar este potencial impacto.

Definiciones del comercio transfronterizo de servicios

La página web del representante comercial del gobierno de los Estados Unidos contiene su explicación de lo que está cubierto en el TLC suscrito entre ese país y Chile en lo que respecta a la educación. En ella se señala:

...el comercio transfronterizo o el suministro transfronterizo de servicios, que se define como: del territorio de una Parte hacia el territorio de otra Parte (por ejemplo, entrega electrónica de servicios desde los Estados Unidos a Chile, o viceversa); en el territorio de una Parte por una persona de dicha Parte a una persona de la otra Parte (por ejemplo, Chile se compromete a permitir que sus ciudadanos viajen a los Estados Unidos a comprar servicios o viceversa); y por un ciudadano de una Parte en el territorio de otra Parte (por ejemplo, cuando un ciudadano de los Estados Unidos ingresa al espacio económico chileno en forma temporal para prestar servicios o viceversa)³.

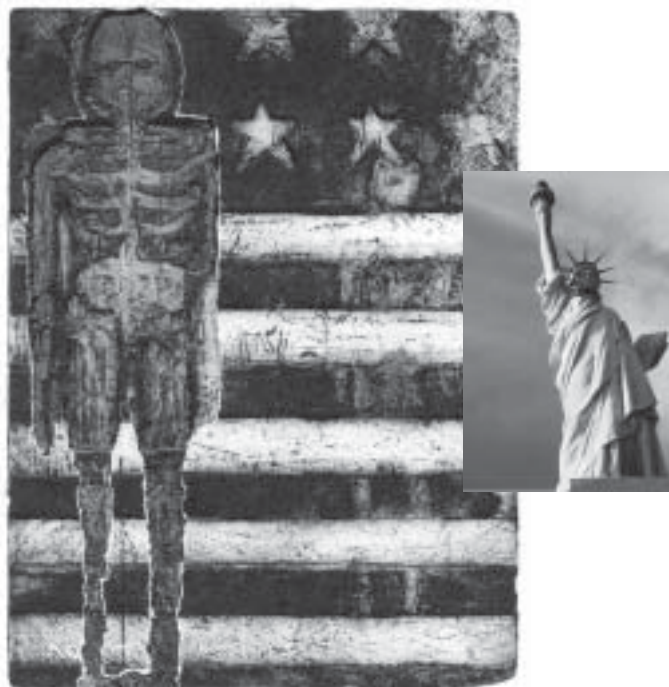
La explicación del representante comercial sugiere que, en ausencia de una reserva que abarque por completo el tema de la educación, la educación entregada a través de Internet o las personas que viajen para dictar un curso pueden ser cubiertas por al menos algunas disposiciones del Tratado de Libre Comercio suscrito entre ambas naciones. El impacto de lo anterior podría significar prohibirle a Chile excluir a un proveedor de servicios de educación de los Estados Unidos que ofrezca educación en su territorio. Por supuesto, los Estados Unidos no tiene que preocuparse de que Chile se apropie de un segmento amplio de su sistema educativo. No obstante, Chile sí debiera preocuparse de que las empresas e instituciones estadounidenses acaparen un segmento considerable de la educación chilena.

Hemos podido observar en el sector de la agri-

cultura que el libre comercio tiene un efecto negativo en los pequeños agricultores. La agricultura empresarial subsidiada de los Estados Unidos (y de otros países desarrollados) puede vender maíz más barato en los países latinoamericanos que lo que lo pueden producir los agricultores de subsistencia, con un efecto devastador en la capacidad de numerosos países para producir alimentos para su propio país. El mismo proceso se está desarrollando en la industria cinematográfica. La producción cinematográfica nacional no puede competir con películas de mucho presupuesto y elevados valores de producción, cuyos costos son cubiertos por el mercado estadounidense. Cualquier venta internacional de las películas estadounidenses significa prácticamente sólo utilidades, lo que permite que los precios sean tan bajos como para ahuyentar a los competidores locales del mercado.

Algo parecido podría ocurrir con la educación. Las instituciones públicas y privadas de los Estados Unidos pueden producir programas educativos en línea que pueden ser vendidos en cualquier parte. Los altos costos del desarrollo inicial son cubiertos por el uso en los Estados Unidos. Por ende, cualquier intercambio con otros países requiere sólo costos marginales bajos, lo que permite a los pro-

Por supuesto, los Estados Unidos no tiene que preocuparse de que Chile se apropie de un segmento amplio de su sistema educativo. No obstante, Chile sí debiera preocuparse de que las empresas e instituciones estadounidenses acaparen un segmento considerable de la educación chilena.



³ [<http://www.ustr.gov/new/fta/Chile/summaries/Chile%20Services%20Summary.PDF>].

veedores de educación de los Estados Unidos tener sus programas educacionales a precios más bajos que los costos de desarrollo de los proveedores de educación chilenos. Esto está bastante alejado del “terreno de juego parejo” prometido por los proponentes del libre comercio. Con una gran minoría de habla hispana en los Estados Unidos, el potencial para la expansión de la educación desde los Estados Unidos en español, a través de Internet, es tremendo en el largo plazo.

Es improbable que la exclusión de la “autoridad gubernamental” del Tratado ofrezca protección a la educación pública

El TLC suscrito entre los Estados Unidos y Chile contiene una disposición que establece que el capítulo sobre servicios del Capítulo 11 no se aplica a un “servicio suministrado en el ejercicio de una autoridad gubernamental”. Por fuera, puede parecer que la educación pública está excluida de las prestaciones de servicios del TLC. Sin embargo, la definición exige que el servicio no sea prestado “en forma comercial ni en competencia con uno o más prestadores del servicio”.

Casi en todas partes, la educación pública tiene al menos uno de esos dos aspectos, se cobra por el servicio educacional (o es “comercial” de alguna otra forma) o bien, compite con otros prestadores del servicio, por ejemplo, con los colegios privados. De este modo, es poco probable que esta exclusión se aplique a la educación pública en Chile.

Áreas fundamentales del impacto del Capítulo 11 en el tratamiento de la educación nacional

Se requiere que cada gobierno acuerde que el tratamiento recibido por los proveedores de servicios del otro país no sea menos favorable que el acordado por dicho gobierno con sus propios prestadores de servicios. No puede haber medidas que otorguen preferencia (ni formales ni prácticas) a los proveedores chilenos sobre los de los Estados Unidos.

Tratamiento de la nación más favorecida: otorga a los prestadores de servicios del otro país que participa en el tratado un tratamiento no menos favorable que el acordado por el gobierno con el prestador de servicios de un país que no forma parte del TLC. Chile no puede otorgar preferencias formales o indirectas a otros países latinoamericanos o de habla hispana prestadores de servicios de educación o de servicios similares sobre las acordadas con los proveedores estadounidenses.

No se exige presencia local: se prohíbe al gobierno chileno exigir a una empresa estadounidense realizar inversiones locales en Chile con el fin de prestar servicios de educación; asimismo, se prohíbe a Chile exigir a los prestadores de servicios que sean residentes para poder ofrecer servicios de educación.

Licencias o títulos de los profesionales: el Anexo 11.9 sobre Servicios Profesionales exige a los Estados Unidos y a Chile fomentar en los organismos pertinentes el “desarrollo de normas aceptables para ambas partes en términos de entrega de licencias y títulos de los prestadores de servicios profesionales”. Los servicios profesionales están definidos en el acuerdo como “servicios, cuya prestación requiere educación superior especializada... y para la cual el derecho de práctica es otorgado o restringido por una Parte”. En vista de que la educación es una de las áreas en que los gobiernos certifican a los profesionales, al parecer, los profesores están incluidos en esta definición.

Se prohíbe a Chile exigir a los prestadores de servicios que sean residentes para poder ofrecer servicios de educación.

El TLC suscrito entre los Estados Unidos y Chile contiene una reserva en el Anexo II, de acuerdo con la cual “Chile se reserva el derecho de adoptar o mantener cualquier medida en relación con las personas naturales que prestan servicios educacionales, lo que incluye a los profesores y al personal auxiliar que prestan servicios educacionales...”.

Si bien esta reserva parece proteger el derecho de Chile a decidir quién puede enseñar, el uso de las exigencias de capacitación con la intención de restringir la prestación de un servicio puede ser impugnado.

De acuerdo con otra sección del Anexo II, “esta reserva no se aplica a la prestación de servicios relativos a la enseñanza de una segunda lengua, la capacitación empresarial, comercial e industrial y la actualización de conocimientos especializados, lo que comprende servicios de consultoría relacionados con la asistencia técnica, asesorías, curricu-

lum y el desarrollo de programas de educación”.

La reserva hace una distinción entre “servicios educacionales” y “capacitación”, con control de quién puede ofrecer el servicio reservado para los servicios educacionales, pero sin reserva para la capacitación. En la práctica, no es posible separar estos dos conceptos fácilmente y aquí existen fundamentos para interpretar cuál de ellos podría recaer posiblemente en los expertos en comercio y no en educadores.

Transparencia de los marcos reglamentarios nacionales: Chile debe entregar con anticipación a los prestadores de servicios estadounidenses el borrador de los reglamentos, incluidos aquellos para la entrega de licencias o la autorización de títulos. Las autoridades chilenas deben responder por escrito a toda persona que esté interesada en obtener el borrador de los reglamentos, además de enviarle por escrito cualquier comentario que pueda ser pertinente. Si bien esta disposición parece traducirse en un “terreno de juego parejo”, podría proporcionar a los poderosos intereses de los Estados Unidos medios para influir en forma directa en la formulación de futuras políticas educacionales chilenas; esfuerzos similares desplegados por empresas chilenas difícilmente podrían tener tanto éxito en términos de influencia en las políticas nacionales de los Estados Unidos.

Capítulo 18 del Tratado de Libre Comercio suscrito entre los Estados Unidos y Chile en relación con el Trabajo

La sección sobre Trabajo del TLC suscrito entre los Estados Unidos y Chile reafirma las obligaciones de ambos países en su calidad de miembros de la Organización Internacional del Trabajo con el fin de garantizar que la ley nacional reconozca y proteja los derechos laborales reconocidos en forma internacional. A pesar de que esto suena bien, se trata de una disposición sin refuerzos. No es posible hacer cumplir este capítulo, a menos que los Estados Unidos o Chile no hagan cumplir sus propias leyes laborales y que dicha falta de aplicación de la legislación afecte el comercio entre los países.

Las disposiciones laborales del TLC suscrito entre los Estados Unidos y Chile son más estrechas que aquellas del Tratado de Libre Comercio celebrado entre Canadá y Chile. En particular, en el

acuerdo con Canadá, existe el compromiso de parte de ambos países con respecto a “la protección del derecho de los trabajadores a ir a huelga con el fin de defender sus intereses colectivos”. Este compromiso, en principio, no aparece en el TLC de los Estados Unidos y Chile.

En realidad, por lo general, las disposiciones laborales de los tratados de libre comercio son algo más que “adornos”, en donde no es posible ejecutar sus vagos compromisos. El Informe emitido por el Comité de Asesoría Laboral de los Estados Unidos para Negociaciones Comerciales y Políticas Comerciales concluye que “las disposiciones en términos laborales de los TLC de Chile y Singapur son, lamentablemente, erróneas. Será sumamente difícil hacerlas cumplir con algo de eficiencia” (LAC, 2003, 8-9).

Otras áreas de problemas en el Tratado de Libre Comercio suscrito entre los Estados Unidos y Chile

Este análisis se concentra en el impacto que tiene el TLC celebrado entre los Estados Unidos y Chile en la educación y el trabajo, sin embargo es posible aplicar muchas otras características también a temas más amplios en términos de justicia social y gobernabilidad democrática.

Disposiciones en materia de inversionistas y Estado. El NAFTA otorgó el derecho a las empresas a pasar por alto las leyes y tribunales nacionales para exigir compensación por acciones del gobierno que ellos aleguen, “expropiación” sus inversiones o interfieren en forma indebida con su capacidad de invertir de manera rentable. Esta disposición está incluida en el TLC suscrito entre los Estados Unidos y Chile y permite a las empresas refutar acciones legítimas del gobierno orientadas a proteger el medio ambiente, prestar servicios públicos y salvaguardar la salud pública (LAC, 2003, 11).

Control de capitales. El TLC EE.UU.-Chile limita la ampliamente aclamada capacidad del gobierno





chileno de regular el flujo del capital especulativo para evitar una crisis financiera (LAC, 2003, 12). Con esto, Chile queda mucho más vulnerable frente a la especulación financiera de corto plazo.

Derechos de propiedad intelectual. El TLC EE.UU.-Chile menoscaba las excepciones de medicamentos patentados acordados en principio en la declaración de Doha de la OMC. Esta-

blece límites al gobierno chileno en cuanto a la compra de medicamentos genéricos en caso de una crisis de salud pública.

Adquisiciones del gobierno. Las reglas de adquisiciones que limitan la capacidad que tiene el gobierno para comprar bienes en forma local se amplían al ámbito municipal en Chile. Esto prohíbe al gobierno tomar decisiones de compra con el fin de cumplir objetivos sociales, tales como el desarrollo económico local y la justicia social o el respeto por los derechos humanos (LAC, 2003, 14).

Tribunales de comercio. Las decisiones de ejecución las toman tribunales compuestos por abogados o asesores en derecho comercial quienes tienen, en general, poca experiencia, conocimientos especializados o simpatía por las prioridades de las políticas en materia de educación. Más aún, sus normativas se basarían exclusivamente en disposiciones del Tratado, con poca o nada deferencia frente a las leyes o prácticas nacionales. Por último, estos acuerdos son negociados y ejecutados dentro de un contexto comercial, sin considerar los elementos sociales ni culturales que son aspectos fundamentales de la educación.

Esto representa un contragolpe a los intentos que realicen los países, tales como los del Mercosur, para presentar un punto de vista que no sea tan favorable a los intereses empresariales de los Estados Unidos.

Conclusión: los peligros del Tratado de Libre Comercio suscrito entre los Estados Unidos y Chile

Estados Unidos está siguiendo una estrategia en la cual pretende celebrar acuerdos con numerosos países de las Américas antes de que se llegue a un acuerdo sobre el Área de Libre Comercio de las Américas. Además de Canadá y México en el NAFTA, y ahora Chile, también ha negociado el tratado de libre comercio con Centroamérica. Para estos países, que ya cuentan con Tratados de Libre Comercio, es probable que unirse al ALCA no represente mayor diferencia. Esta estrategia dará origen a un bloque de países que no tendrán mayor incentivo en cuestionar el acuerdo con las disposiciones contenidas en un ALCA, que son similares a las que ya existen en los tratados bilaterales. Esto representa un contragolpe a los intentos que realicen los países, tales como los del Mercosur, para presentar un punto de vista que no sea tan favorable a los intereses empresariales de los Estados Unidos.

Las disposiciones que se han acordado en el Tratado de Libre Comercio celebrado entre los Estados Unidos y Chile pueden presentar problemas para la educación pública. Al igual que con todos estos acuerdos comerciales, colocar a la educación al interior del sistema comercial implica tratarla como un simple producto, en vez de darle el estatus de un derecho social. En estos acuerdos comerciales, los gobiernos de los países renuncian en forma voluntaria a sus poderes para adoptar medidas que reflejen sus intereses sociales y culturales únicos. Más aún, en vista de la posición económica dominante de los Estados Unidos y sus prestadores de servicios de educación, son los Estados Unidos y estos intereses comerciales los que saldrán ganando en el Tratado de Libre Comercio de los Estados Unidos y Chile.

REFERENCIAS:

El texto en inglés del Tratado de Libre Comercio suscrito entre los Estados Unidos y Chile se encuentra en: <http://www.ustr.gov/new/fta/Chile/text/index.htm> (publicado el 3 de abril de 2003).

Página web para Sudamérica del Representante Comercial de los Estados Unidos en: <http://www.ustr.gov/regions/whemisphere/samerica/samerica.shtml>.

Informe sobre el Tratado de Libre Comercio suscrito entre los Estados Unidos y Chile elaborado por el **Comité de Asesoría Laboral de los Estados Unidos para Negociaciones Comerciales y Políticas Comerciales** (LAC) 28 de febrero de 2003, en: <http://www.ustr.gov/new/fta/Chile/ac-lac.pdf>.