

PERIODO PRESIDENCIAL
002926
ARCHIVO

LOS ACUERDOS BILATERALES Y LA INSERCIÓN DE CHILE EN EL HEMISFERIO

1.- Las presentes notas se refieren a tres aspectos actuales del proceso de integración de Chile en América Latina, cuyas conclusiones generales son las siguientes:

A.- El mercado latinoamericano es fundamental para avanzar hacia la segunda fase del desarrollo exportador.

B.- No existe incompatibilidad entre firmar acuerdos de libre comercio con los países de la región y con Estados Unidos.

C.- La oportunidad es importante para lograr las ventajas económicas y políticas de firmar acuerdos. Demorar se traduce en pérdidas concretas en comercio e inversiones y en una limitación al apoyo en acciones políticas dentro y fuera de la región.

D.- Todo parece indicar que no será posible firmar un Acuerdo con Estados Unidos antes de marzo de 1994. En consecuencia, postergar la firma de Acuerdos con los países de la región hasta después de hacerlo con los Estados Unidos significa que, durante el Gobierno del Presidente Aylwin, no se firmará ningún acuerdo más.

2.- La segunda fase del desarrollo exportador es un eje central de la política de desarrollo con equidad. Se debe caracterizar por un aumento significativo en las exportaciones de bienes con creciente valor agregado y de servicios así como en inversiones de chilenos en el exterior.

3.- Después de las Comunidades Europeas (26 %), América Latina es el principal socio comercial de Chile (20 %); es el primer abastecedor de nuestras necesidades de importaciones (28 %); y, a continuación de la CE y Japón, y muy cerca de Estados Unidos (16 %), es el cuarto comprador del conjunto de las ventas de Chile en el exterior. Los intercambios comerciales con América Latina, en los tres últimos años, son los más dinámicos pues su ritmo de expansión supera a Japón y contrasta con el lento crecimiento con Estados Unidos y el retroceso con las Comunidades Europeas.

4.- Más aún, América Latina es el más importante comprador de bienes manufacturados; es el principal mercado potencial para las exportaciones de servicios; y,

desde el punto de vista de las inversiones en el exterior, los empresarios chilenos invierten casi exclusivamente en los países de América Latina. En otras palabras, el mercado de la región es decisivo para progresar en la segunda fase del desarrollo exportador.

5.- La compatibilidad de los acuerdos de libre comercio que Chile tiene acordado (Venezuela) o están en preparación (Estados Unidos y otros países latinoamericanos) se puede referir a sus objetivos, mecanismos y plazos de cumplimiento de los mismos.

Desde el punto de vista de los objetivos todos ellos contribuyen al fin previsto en la Iniciativa para las Américas, esto es, "el establecimiento de un sistema de libre comercio que vincule a todos los países de las Américas: los del Norte, del Centro y del Sur", es decir, "una zona de libre comercio que se extienda desde el Puerto de Anchorage hasta la Tierra del Fuego". Todo avance hacia el libre comercio en el hemisferio es una contribución al objetivo previsto en la Iniciativa para las Américas. En ningún momento se ha postulado una Iniciativa que se limite a una relación bilateral entre Estados Unidos y cada una de las naciones latinoamericanas. Tan válido para cumplir el objetivo del Presidente Bush es establecer Acuerdos con Estados Unidos como celebrar acuerdos de libre comercio bilaterales o subregionales entre los países de América Latina.

6.- Desde el punto de vista de los mecanismos surge la necesidad de compatibilizarlos pues, en su esencia, son los mismos. Se refieren, en general, a los instrumentos de las políticas de importaciones, exportaciones e inversiones. Como las normas de los acuerdos se definen en cada caso, nada impide que se establezcan de manera de ser compatibles unas con otras. Más aún, es elemental hacer que así sea.

7.- El problema de compatibilidad surge más bien, con los compromisos ya adquiridos internacionalmente. Para Chile, se trata del GATT y de la ALADI. En ambos organismos, el problema central se refiere a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, es decir, a la obligación de extender a los demás países miembros las ventajas que se convengan en los acuerdos bilaterales. En el caso del GATT es necesario que este organismo autorice una excepción para que dichas ventajas sean exclusivas entre los dos países firmantes del Acuerdo. En cambio, en el caso de la ALADI, la situación es distinta pues no sólo no existe la excepción anterior sino que sus países miembros están obligados a extender a los demás miembros de la Asociación las ventajas que cualquiera de ellos concede a países que no son miembros.

8.-- Este último aspecto es concluyente: todo Acuerdo entre países del Tratado de Montevideo no requiere extender sus ventajas a los demás miembros. En cambio, las concesiones acordadas en un Acuerdo entre un país de la ALADI y un tercer país, por ejemplo, Estados

Unidos, deben ser extendidas, gratuitamente, a los demás miembros de la ALADI. Para evitar lo anterior se necesita que Chile firme primero, acuerdos con los países de la ALADI de modo tal que las ventajas que les conceda sean más avanzadas que las que le concedería Estados Unidos. Esto se puede lograr con mayores ventajas o bien, otorgando las mismas, pero en un período de tiempo más corto.

La alternativa es conseguir que se modifique el Tratado de Montevideo para permitir que se puedan conceder ventajas a terceros países sin extenderse a los demás miembros de la ALADI. En esta eventualidad, se necesitaría, además, que el GATT apruebe esta posibilidad.

9.- El caso de México es muy claro para comprender bien el problema de las compatibilidades planteadas en los dos puntos anteriores.

México inició su negociación con Estados Unidos y Canadá en 1989. Mientras realizaba este proceso, inició, concluyó y puso en aplicación un Acuerdo Bilateral con Chile. Posterior a este hecho, continuó negociando hasta concluir el Tratado NAFTA. O sea, la negociación y aplicación de un Acuerdo de libre comercio con un país de la región no obstaculizó en absoluto su negociación con Estados Unidos. Más aún, al mismo tiempo que con Chile y Estados Unidos ha estado negociando acuerdos de libre comercio con Colombia y Venezuela. Según informó el Presidente Salinas en la reciente Cumbre Presidencial del Grupo de Río, espera firmar dichos acuerdos en las próximas semanas.

En conclusión, no existe incompatibilidad ni técnica, ni jurídica, ni de negociación para negociar, firmar y aplicar un acuerdo entre países de la región y negociar y celebrar un acuerdo con Estados Unidos. En la situación actual, si se desea evitar la extensión gratuita de las ventajas que se concedan a un tercer país se debe negociar primero con los países de la región.

El Acuerdo NAFTA deberá ser presentado al GATT para ser declarado compatible con el artículo XXIV y México deberá enfrentar, además, su compromiso de extender las ventajas que ha concedido en el NAFTA a los demás miembros de la ALADI.

10.- La oportunidad para firmar acuerdos es ahora. Existen diversas razones importantes para ello.

11.- Conforme al Programa de la Concertación, el discurso oficial ha sido de permanente apoyo a la integración regional. Ello se ha concretado en ofertas de acuerdos bilaterales de libre comercio a, prácticamente, todos los países de la ALADI. Se han cumplido ya más de treinta meses de intensos esfuerzos para concretar dichos acuerdos. Este proceso ha tenido buenos efectos, también, fuera de la región como, por ejemplo, en Europa donde se observa con gran interés y apoyo el proceso de integración regional. De ahí que nuestras vacilaciones

restan credibilidad y prestancia a la posición internacional de Chile.

12.- El grado de avance en las negociaciones indica que, en un corto plazo, se podrían celebrar varios acuerdos. Desde luego con Venezuela el Acuerdo está listo. Con Colombia se puede concluir en un máximo de tres meses. Situación parecida se presenta con Bolivia, aunque, ahora, con un proyecto más modesto que los anteriores. En Marzo se discutirá bilateralmente la propuesta concreta de Brasil de una preferencia universal de 50%. Con estos últimos no deberían presentarse problemas mayores para llegar a convenios sobre la base de los acuerdos de Chile con México y Venezuela.

13.- La situación de desequilibrios internos en varios países y, especialmente en nuestro principal mercado y abastecedor, Brasil, indica la necesidad de celebrar un acuerdo no sólo por la magnitud del mercado de ese país, sino para evitar que dichos desequilibrios afecten el mercado interno chileno y las condiciones de competencia de productores de ambos países en terceros mercados. El intenso grado de apertura de la economía chilena determina que, en la actualidad, Brasil llega a Chile con sus bienes y servicios a un mercado abierto y sin que existan reglas de competencia, comunmente pactadas. Chile necesita un acuerdo con Brasil para abrir este mercado claramente más protegido que el chileno y para establecer condiciones que regulen la competencia de los productos brasileños en nuestro mercado, de modo de evitar que se dañen las producciones internas.

Los acuerdos ya concluidos con México y Venezuela demuestran, de manera definitiva, como es posible, en un esquema de libre comercio, encontrar las fórmulas que permitan superar determinadas políticas o situaciones que pueden distorsionar las condiciones de competencia recíproca. Distinto sería el caso si los acuerdos que Chile está celebrando estuvieren destinados a constituir uniones aduaneras o uniones económicas pues, en esta situación, se necesitaría armonizar diversas políticas económicas y no sólo las de regulación de la competencia.

14.- Los avances en la integración entre los países del Grupo Andino y los del Mercosur obligan a buscar, a la brevedad, la apertura de los mercados respectivos. Los primeros ya constituyen una zona de libre comercio, con la excepción de Perú que está suspendido hasta 1993. No obstante esta situación, Perú acaba de firmar un acuerdo de libre comercio con Bolivia. Los países del Mercosur ya se han concedido un margen de preferencias recíprocas superior al 60% y culminarán como una zona de libre comercio en 1994. Ello significa que las exportaciones de Chile en esos mercados, son discriminadas respecto a las de los respectivos países miembros, afectando en forma directa las exportaciones de Chile y, por lo tanto, debilitando una base fundamental

de la segunda fase del desarrollo exportador. La única manera de evitar esas discriminaciones, es poner en aplicación acuerdos de libre comercio, tanto con los países del Grupo Andino, como con los del Mercosur.

15.- La demora en iniciar la apertura de los mercados para los productos de Chile, se traduce en pérdida de oportunidades de exportaciones e inversiones y, desde luego, se resta la posibilidad de lograr apoyos para acciones de Chile en otros ámbitos de sus relaciones internacionales. El sólo inicio de la apertura del mercado de México, en virtud del acuerdo de libre comercio, ha significado aumentar las exportaciones hacia dicho país en dos y medias veces, en 1992. Chile está exportando más de un mil quinientos millones de dólares al año a los países de la ALADI. Si la apertura trajera como consecuencia un aumento adicional de sólo 10%, el país estaría dejando de lograr ciento cincuenta millones de dólares al año. En otras palabras, no es exagerado decir -a la luz del dinamismo general de las exportaciones hacia la región y de lo ocurrido con México- que la no firma de acuerdos con los países latinoamericanos le significa a Chile dejar de exportar por cifras que se pueden medir en cientos de millones de dólares.

Consideración similar se puede hacer en el caso de las inversiones. La estabilidad democrática, la política económica y sus resultados tienen a Chile en un alto nivel de prestigio internacional. Sin embargo, la estrechez de su mercado conspira con un aumento mayor de las inversiones y, por lo tanto, del empleo, producto y exportaciones. Poder ofrecer un mercado ampliado, cuyas exigencias técnicas, económicas y de calidad son real o potencialmente alcanzables en un plazo breve, redundará en un mayor atractivo, tanto para los inversionistas nacionales como extranjeros. Cabe recordar que uno de los atractivos de las inversiones de Chile en Argentina y otros países de la región derivan, precisamente, del hecho que estos países forman parte de espacios económicos ampliados.

16.- Las consideraciones anteriores son igualmente válidas para la firma de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Por ello, deben continuar impulsándose las conversaciones respectivas para llegar a ese objetivo. Sin embargo, de ninguna manera esta acción debe traducirse en una postergación y menos en una exclusión de los acuerdos con países de América Latina. Aparte de las razones expuestas anteriormente, está el hecho muy concreto de la dificultad práctica de iniciar las negociaciones correspondientes. Mucho mayor aún serán las dificultades para concluir un acuerdo con Estados Unidos. Es razonable pensar que el inicio no será antes del segundo semestre de 1993 y su conclusión prácticamente imposible antes de 1994. Ello significa que vincular el inicio de las negociaciones y, más aún, la firma de un acuerdo con Estados Unidos a la firma de acuerdos con los países de la región, significa que

durante el período del Gobierno del Presidente Aylwin no habrá nuevos acuerdos con Estados Unidos ni con países latinoamericanos.

17.- En este orden de consideraciones, la definición estratégica no es ni la postergación ni menos la exclusión de una región en desmedro de las otras. No debe privilegiarse a Europa por ser la región más importante, ni América Latina la más dinámica y diversificada, ni Asia la potencialmente más atractiva, ni Estados Unidos por ser la primera potencia. La clave es la articulación, en forma pragmática, realista y viable, en plazos razonables de las relaciones con las cuatro regiones, de modo de lograr los máximos beneficios de cada una de ellas para el desarrollo del país.