



Santiago, 27 de Abril de 1993

37-2-1

Señor Ministro
Don Agustín Figueroa Y.
Ministerio de Agricultura
Presente:

Me refiero a su Nota en que me comunica haber examinado "cuidadosamente" el texto del Acuerdo de Complementación Económica suscrito entre Chile y Bolivia el 6 de abril en curso.

Agrega US. que se entrevistó con S.E. el Presidente de la República para saber si lo convenido en dicho texto y muy en particular en su artículo 34, correspondía a sus "instrucciones personales y directas".

Deploro que US. no haya tenido la precaución de consultar previamente al suscrito. Se habría evitado así molestar al Jefe de Estado y habría sido US. informado de inmediato sobre los siguientes puntos que habrían contribuido talvez a aclarar sus dudas:

1. Que, al llegar el Ministro de Relaciones Exteriores a Santa Cruz de la Sierra se estaba negociando por parte de Bolivia, un planteamiento que iba más lejos en el sentido de indefinición de plazos y otros puntos, lo que llevó al suscrito -dada la urgencia de la cuestión- a consultar directamente al Jefe de Estado, teniendo, además, en consideración dos circunstancias:

- a) Que, la proposición boliviana reemplazaba el lapso de tres años, acordado por el Comité, por un plazo indefinido;
- b) Que aparecía como ostensible el fracaso de una negociación cuyo interés e importancia para Chile se había destacado, casi sin excepciones, dentro y fuera del país.

2. Habría sabido US., además, que el Señor Presidente de la República me expresó sus dudas frente al eventual impacto de una cláusula de indefinición en el plazo y me instruyó que conversara con el señor Ministro de Economía, don Jorge Marshall, a quien él le advertiría de inmediato de esta situación.

Tal vez es útil que US. tenga en cuenta que, paralelamente frente a esta negociación bilateral, que era llevada directamente por el señor Director de Relaciones Económicas Internacionales, don Eduardo Moyano, informándome naturalmente a mí, yo debía estar presidiendo la reunión del Grupo de Río, motivo fundamental y principal del viaje a Santa Cruz de la Sierra.

En ese interregno y dentro de ese contexto, el mencionado señor Director me informó que el señor Ministro de Economía le había expresado que valoraba la trascendencia de la firma del Acuerdo y le había sugerido la extensión del plazo de tres a cinco años, en reemplazo de la fórmula de plazo indefinido, cosa que se propuso en el terreno y que terminó por ser aceptada por los negociadores, admitiendo por nuestra parte, como algo secundario frente a la trascendencia total del problema (la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales está en condiciones de demostrarlo numéricamente), la cláusula de reducción de gravámen hasta por tres años, en el caso de ser eliminada alguna preferencia no recíproca.

US. no ignora, además, dos puntos básicos que incidieron en tal decisión de aceptar aquella solución en el terreno:

a) Que S.E. el Presidente de la República estimó explícitamente que si había algún sacrificio que hacer en una negociación (y el que se comenta es mínimo), ello se justificaba precisamente en el caso de Bolivia;

b) Que US. reconoció claramente en el Comité que la situación de las oleaginosas formaba parte de lo que US. estimó como una materia sacrificable.

Al parecer, los términos de su nota pudieran hacer pensar que el señor Ministro asigna al Canciller un cometido irrelevante de mero transcriptor o reproductor irrestricto de acuerdos, lo que, quienquiera que esté en el trance de una negociación diplomática comprende que eso está muy lejos del sentido finalista que deben tener los acuerdos generales de un Comité como el nuestro, cuando ellos se enfrentan en el terreno con las necesidades de adopción inmediata de decisiones que pueden o hacer fructificar o fracasar una negociación de proyecciones e intereses que rebasan con mucho, en el ámbito internacional, materias que, sin pretender desconocer su trascendencia, tienen una connotación inferior. Es obvio que, ante una situación de esa índole, el Canciller responde por sus actos y por los de sus subalternos ante su superior jerárquico, que es el Jefe del Estado.

En el caso de la especie, no deja de ser satisfactorio para el suscrito que, al volver a Chile, tuviera el agrado de recibir las felicitaciones, entre otras, del señor Ministro de Economía por la suscripción de este acuerdo.

Con todo y puesto que el señor Ministro expresa la sorpresa conque constató que la suscripción del acuerdo tantas veces referido, aprobado por el Comité mencionado, no fué respetado paso a demostrarle que en el campo del Derecho, su apreciación del problema no concuerda, al menos, con el sentido que los negociadores han atribuido al precepto del artículo 34, que es el que merece sus objeciones.

En efecto, como cuestión previa, advertimos que el artículo 2 de dicho Acuerdo, que US. obviamente no cita, establece un esquema de preferencias arancelarias que, en lo que interesa, distingue entre aquellas concesiones sin reciprocidad que nuestro país otorga a Bolivia, descritas en el Anexo I, y las que ambos países se reconocen y conceden en los restantes anexos del Acuerdo, diferenciación que tiene importancia cuando se trata de determinar la vigencia y duración de éstas.

Así, el inciso primero del Artículo 34 del Acuerdo señala que las preferencias arancelarias que se contemplan en los Anexos II, III y IV tendrán una duración indefinida. Ello se explica por cuanto, por una parte, la vigencia del acuerdo, según el Artículo 33, es indefinida y, por otra, porque se trata de concesiones recíprocas.

Distinta es la situación de los productos incorporados en el Anexo I; es decir, aquellas preferencias que Chile otorgó en forma unilateral a Bolivia, toda vez que el inciso segundo de dicho artículo establece un procedimiento especial que significa la revisión del listado de concesiones cada cinco años. En verdad, no se ve para qué se habría hecho esta regulación diferente, si en ambos casos se iba a llegar a la existencia de un beneficio de duración indefinida como US. cree.

Conforme a esta última disposición, en cambio, las preferencias detalladas en el Anexo I "podrán ser revisadas cada cinco años, de común acuerdo y previa negociación entre las partes" y agrega, "en caso de no efectuarse la revisión, dichas preferencias y cupos serán prorrogados por el mismo período".

De la norma transcrita se infiere que las preferencias otorgadas en el Anexo I son temporales y tal es así, que las partes están facultadas para revisarlas cada cinco años. De ahí que sólo si hubiere acuerdo entre ambos países, en el sentido de no introducir modificaciones a este Anexo, las preferencias, se prorrogarían por igual período.

Esto es improbable, toda vez que, conforme a la regla contenida en el artículo 12 del Acuerdo, "deben evaluarse periódicamente, por lo menos cada tres años, las disposiciones y preferencias" otorgadas en éste. Evidentemente, el Organismo Nacional Competente previsto en el Acuerdo que se designe en Chile será responsable de practicar esa evaluación y deberá considerar especialmente la situación de las preferencias incluídas en el anexo I. Si con motivo de esa evaluación o de la ponderación de otras circunstancias que pudieren eventualmente surgir se estima necesario introducir modificaciones al listado, se podrá solicitar la celebración de las reuniones correspondientes, en el plazo indicado en el inciso segundo del artículo 34.

De darse esa situación nos encontraríamos en el supuesto previsto en la primera parte del inciso segundo, vale decir, en proceso de revisión y negociación de las preferencias incluídas en el citado anexo, situación que se encuentra regulada por la norma prevista en el inciso tercero del artículo 34; es decir, se aplica "un programa de reducción lineal, a tres años, del respectivo cupo".

Esto significa que las concesiones que Chile ha otorgado a Bolivia en forma unilateral serían reducidas gradualmente un tercio cada año, de manera que, al término de ese período de tres años, los productos eliminados de dicho anexo quedarían sometidos al régimen arancelario general.

No está demás hacer presente a US. que en los términos comentados ha interpretado el Acuerdo suscrito la otra parte. Así se deduce de la nota de prensa, del 24 del presente de "El Mercurio", que transcribe la opinión del señor Cónsul de Bolivia, Don Alberto Zelada, que no puede ser más explícita, como, asimismo, las reiteradas expresiones del Señor Ministro de Relaciones Exteriores de dicho país.

Finalmente, señor Ministro, no estoy de acuerdo con US. en cuanto a su solicitud para que esta cuestión sea sometida, en la más próxima oportunidad posible, al análisis de nuestro grupo de trabajo. Ello porque la evidente gravedad del párrafo precedente de su nota descalificatoria sólo me puede conducir a pensar que únicamente nuestro respectivo superior jerárquico, que es quién dispone de la potestad constitucional de conducir las relaciones internacionales, es el llamado a decidir potestativamente sobre una cuestión que, sin que el suscrito lo quiera, se ha transformado, lamentablemente, en enojosa, en términos que indudablemente se alejan de la necesaria armonía con que la sana razón aconseja debatir un asunto entre iguales.

Lo anterior parece tanto o más necesario si se tiene presente que el hecho que ha dado origen a esta discrepancia es uno en que la opinión casi unánime del país, incluyendo la mayoría de los sectores empresariales de alto nivel, ha reputado como propio de una política institucional exitosa.

Las circunstancias precedentes me han indicado como aconsejable que sólo remita copia de esta nota, a la cual me ha parecido que debo darle el carácter de secreta, a S.E. el Presidente de la República.

Saluda a US.,

ENRIQUE SILVA CIMMA
Ministro de Relaciones Exteriores