

ALAD I

[Handwritten signature]

REPUBLICA DE CHILE					
PRESIDENCIA					
REGISTRO Y ARCHIVO					
NR.	91/25864				
A:	3 0 NOV 91				
P.A.A.	<input type="checkbox"/>	R.C.A.	<input type="checkbox"/>	F.W.M.	<input type="checkbox"/>
C.B.E.	<input type="checkbox"/>	M.L.P.	<input type="checkbox"/>	P.V.S.	<input type="checkbox"/>
M.T.O.	<input type="checkbox"/>	ARCHIVO		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
M.Z.C.	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

APROXIMACION ECONOMICA DE CHILE

A AMERICA LATINA

(R.B.CH.)

1. Circunstancias propicias
2. Límites de la tarea
3. Elementos que debe considerar la estrategia
4. Grandes objetivos
5. Actuales instituciones

1. CIRCUNSTANCIAS PROPICIAS

Una decisión prioritaria que debe adoptar el Gobierno se refiere a la participación de Chile en la integración regional.

La Concertación ha definido que "la política exterior asumirá el entorno geográfico, histórico y geopolítico de Chile y restablecerá su tradicional vocación latinoamericana". Esta definición exige la adopción de una Política de Chile hacia América Latina.

Esta política debe insertarse en la doble perspectiva de la política internacional y de la política de desarrollo del futuro Gobierno y debe contemplar su aplicación coordinada, en tres planos complementarios: la integración, la concertación y cooperación regional y la cooperación bilateral.

La vocación latinoamericana de Chile que tradicionalmente ha constituido una de las premisas básicas de nuestra política exterior, podría adquirir en los actuales momentos históricos, una real posibilidad de ejecución si logramos concebir al efecto una estrategia adecuada.

Sin la pretensión de ejercer un liderazgo a propósito de nuestra vinculación con los países del área, debe reconocerse que se presentan ciertas circunstancias determinantes que nos obligan, desde ya, a precisar una definición política realista y flexible.

El propósito de la cooperación económica regional, probablemente con mayor nitidez que en otras coyunturas históricas, parece viable. Conforme a sus propias realidades nacionales, los países pugnan por llevar a cabo aquellas reformas estructurales básicas que les permiten abrirse al comercio exterior, re

mover a seculares instrumentos proteccionistas y mejorar su inserción en la economía mundial. La valorización del propio mercado latinoamericano supone, categóricamente, aprovechar aquellos vientos de apertura en la propia región, procurando la búsqueda del consenso político adecuado que nos permita iniciar un proceso gradual pero continuo destinado a estructurar el mercado regional como un área de preferencias sólidas y estables.

La creciente coincidencia doctrinaria que se percibe en torno a la necesidad de liberar el comercio exterior en los países más determinantes de la región, va acompañada de una creencia generalizada en los valores fundamentales e irrenunciables de la democracia como sistema de gobierno y participación cívica. Es perceptible la estrecha vinculación que está configurándose entre democracia política, apertura económica y solidaridad regional.

Chile no podría, sin renunciar a su más profunda vocación histórica, dejar de aprovechar aquellos vientos favorables. Por lo demás, Chile está siendo crecientemente requerido por su compañía confiable para desarrollar tareas concretas de integración y cooperación.

2. LIMITES DE LA TAREA

Una política realista y flexible sobre la inserción de Chile en la región supone tener clara conciencia de nuestras limitaciones objetivas.

En primer lugar, políticamente, no cabe discriminar en nuestra aproximación económica a los países del área. Resulta así un falso dilema, creer que puede ser válida una opción irreductible entre vincularnos a Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay o más bien a los países que conforman el denominado Siste-

ma Andino de Integración. Con todos aquellos países que pretenden liberalizar el comercio de bienes y servicios; emprender programas y proyectos conjuntos; regular las normas de competencia comercial; llevar a cabo inversiones en empresas productivas de bienes y servicios; desarrollar programas de infraestructura física; acciones de cooperación en el campo cultural, científico-tecnológico, corresponderá vincularnos de manera estable y coherente. Al efecto, debe vigilarse que los acuerdos bilaterales no sirvan de pretexto, eso sí, para desvanecer, postergar o suspender el propósito mediato de un mercado común regional.

Por cierto que el propósito político de no discriminación no significa postergar las importantes y urgentes tareas derivadas del Tratado de Paz y Amistad vigente con la República Argentina, ni renunciar a la búsqueda de vinculaciones imaginativas y realistas con Perú y Bolivia.

En segundo lugar, debe tenerse presente nuestra limitación económica. Los instrumentos elegidos para privilegiar y sustentar los acuerdos con los países del área deben ser plenamente conciliables y coherentes con la política económica que llevará a cabo el gobierno de la Concertación.

La coincidencia doctrinaria que se avizora con los países del área será la base de sustentación más profunda del esfuerzo cooperativo. En este sentido, la cooperación regional deberá reforzar la búsqueda colectiva de una auténtica economía social de mercado.

En tercer lugar, no debe perderse de vista el hecho que existen grupos de presión internos y externos que no renunciarán a ejercer su estrategia contraria a la integración regional. Es el caso de ciertos productores agrícolas y agro-industriales, de las propias Fuerzas Armadas tratándose de programas

de cooperación en áreas limítrofes y de los conocidos intereses foráneos.

Los límites derivados de las circunstancias políticas, económicas y de una pretendida "seguridad nacional" no pueden menospreciarse en el diseño de una estrategia de aproximación a la región.

3. ELEMENTOS QUE DEBE CONSIDERAR LA ESTRATEGIA

El diseño de una política frente a la integración debe considerar los siguientes elementos principales:

- a. El proceso de integración en América Latina ha experimentado una aguda crisis, acentuada dramáticamente entre 1982 y 1986. Sin embargo, a partir de este último año se han adoptado en cada una de las agrupaciones existentes nuevas decisiones que significan volver a emprender el camino tras el cumplimiento de los objetivos establecidos. Más aún, se han creado otras agrupaciones que ponen nuevamente a la integración como una vía para fortalecer el proceso de desarrollo regional: el Programa de Cooperación e Integración de Argentina y Brasil; el Grupo de los O-cho; el Diálogo Latinoamericano a nivel de los 26 Cancilleres de los Países Miembros del SELA y los Parlamentos Latinoamericanos, Andino y Centroamericano. Chile ha estado al margen de los principales acuerdos y ha pretendido ignorarlos o desprestigiarlos;
- b. el fracaso de los procesos de ajuste realizados a nivel na-cional en América Latina;
- c. los avances decididos hacia la regionalización de la econo-mía mundial -Europa 1992, Estados Unidos-Canadá y Japón-Sudeste Asiático- hacen imperativo alcanzar en América Latina un proce-so de integración que sea eficaz;

d. la Aladi, el único acuerdo de integración en el cual participa Chile, ha reiterado la meta del mercado común latinoamericano aunque sin mecanismos específicos ni plazos determinados. El Grupo Andino avanza hacia una unión económica para 1995 y Argentina y Brasil hacia el mismo objetivo en 1999. El Grupo Andino está abierto a la participación de Chile y el Programa Argentino-Brasileño estará abierto, después de 1993, a la incorporación de los otros países de la ALADI;

e. a partir de 1990, por primera vez desde que se aplican los acuerdos de integración, todos los países tendrán regímenes democráticos; más aún, entre 1990 y 1993 existirá una continuidad sin precedentes pues todos los países tendrán los mismos gobiernos;

f. la revitalización de los procesos de integración se ha planteado como parte del proceso de democratización; por ello, los Presidentes de las Repúblicas han asumido activamente la orientación de los procesos de integración y de los nuevos ámbitos de concertación, en los cuales también han empezado a participar el Parlamento Latinoamericano y los Parlamentos Subregionales correspondientes.

Los elementos anteriores permiten asegurar que el período del Gobierno de la Concertación presenta una oportunidad única para procurar acuerdos de trascendencia para el futuro de la democracia y de la integración de América Latina.

4. GRANDES OBJETIVOS

En esta perspectiva, la política de integración del Gobierno, como parte de la política de Chile hacia América Latina, debe perseguir cuatro grandes objetivos:

- a) Contribuir a la paz y seguridad regional;
- b) contribuir al afianzamiento de la democracia;
- c) dinamizar el proceso de desarrollo; y,
- d) incrementar el poder de negociación ante países y foros internacionales.

Para que dichos objetivos se puedan cumplir satisfactoriamente es preciso impulsar un proceso que sea eficaz, es decir, que permita obtener de la integración el máximo de sus potencialidades. Ello se logrará si se emprende en la región un proceso de desarrollo plenamente integrado, en otras palabras, instaurando un mercado común. El mercado común latinoamericano es la meta jurídicamente convenida en cada uno de los acuerdos de integración y de cooperación regional existentes y, por lo tanto, compromete a Chile en los acuerdos a los cuales pertenece (ALADI y SELA).

En consecuencia, el propósito final de la política de integración del Gobierno será impulsar el establecimiento del mercado común latinoamericano. Para ello se perseguirá alcanzar compromisos definidos más allá de los existentes actualmente.

Se avanzará en el proceso de integración en forma gradual y pragmática conforme a las realidades económicas y políticas de los países de la región, sin ánimo de liderazgo y buscando siempre el mayor consenso posible entre los países interesados. Se procurará utilizar vías flexibles, en cuanto a los países que se comprometerán a avanzar, y los mecanismos a aplicar. A fin de articular adecuadamente las vías a utilizar y orientar de manera clara la acción de todos los agentes involucrados, será conveniente establecer horizontes de tiempo realistas y coherentes. A estos efectos conviene tener presente que las metas de integración del Grupo Andino y del Programa de Argentina y

Brasil, se prevé alcanzarlas, en lo sustancial hacia 1995 y 1999, respectivamente.

5. ACTUALES INSTITUCIONES

Antes que buscar la creación de nuevas instituciones se tratará de promover un proceso de convergencia de la ALADI, el Grupo Andino y el Programa de Argentina y Brasil hacia la meta común. De igual modo, se seguirá con atención la posibilidad de incorporar al Mercado Común Centroamericano y a la Comunidad del Caribe a dicho proceso de convergencia.

Por otra parte, las políticas de cooperación y concertación regional y de cooperación bilateral, sin perjuicio de sus ámbitos, objetivos y medios específicos, deben orientarse de manera de contribuir a avanzar en el proceso de integración.

Dentro de esta perspectiva, la definición precisa de una política de integración es compleja y requiere de estudios detallados acerca de la realidad actual y perspectivas de los procesos en marcha y sobre las diferentes opciones que podría considerar el país a fin de lograr los objetivos y metas descritos. Al efecto, debe promoverse que los organismos regionales de cooperación e integración coordinen sus esfuerzos para realizar los estudios técnicos y formulen propuestas realistas y oportunas.

a) ALADI

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), creada por el Tratado de Montevideo 1980, ofrece un marco jurídico particularmente flexible para crear vínculos comerciales y económicos, sea a nivel de los once países miembros (Acuerdos de Alcance regional) o bien solo extensivos a dos o más países de

la Asociación que se interesen en participar en ciertos compromisos de integración o cooperación económica que posteriormente se harán "convergentes" al resto de los países socios (Acuerdos de Alcance Parcial).

Tanto los Acuerdos de Alcance Regional como los de Alcance Parcial, pueden ser comerciales; de complementación económica; agropecuarios; de cooperación científica y tecnológica; financieros; de turismo; de preservación del medio ambiente y otros. Debido a la gran flexibilidad del Tratado, estos Acuerdos pueden versar sobre cualquier materia que los países miembros estimen de interés común, sea colectivamente, o para dos o más de ellos.

El propósito de la "convergencia" a partir de los Acuerdos de Alcance Parcial, tiende a preservar la "multilateralidad" de ALADI. Hasta la fecha no se han adoptado compromisos concretos sobre la materia.

Chile ha suscrito, hasta el momento, Acuerdos de Alcance Parcial con:

- Brasil;
- Argentina, Uruguay, Paraguay (un solo Acuerdo);
- con cada uno de los países del Pacto Andino (separadamente, incluyendo Bolivia);
- con México.

En dichos acuerdos, el gobierno anterior se ha limitado a recoger (ampliando o restringiendo según lo manifieste el sector privado chileno) las concesiones arancelarias negociadas en el marco de la ALALC (1960-1980), las que recaen sobre una lista de productos negociada bilateralmente.

Otros países han sido más activos en la negociación de Acuerdos de Complementación Económica que van más allá de las

negociaciones estrictamente comerciales. Es el caso de Argentina-Brasil; Argentina-Perú; Brasil-Uruguay; Argentina-Colombia; Argentina-Uruguay, etc. Chile debe explorar esa posibilidad tratándose de su vinculación con Argentina y aun con el conjunto de países que forman el Grupo Andino.

Precisamente el desarrollo de los instrumentos propios de ALADI concede una oportunidad para que nuestro país promueva en el futuro la concertación de Acuerdos de Alcance Regional en áreas y campos que corresponde abordar colectivamente si se pretende, conforme lo proyecta el Artículo 2 del Tratado de Montevideo, llegar a un mercado común regional. Con todo, cabe ponderar seriamente si los actuales Acuerdos Regionales como son los de la Preferencia Arancelaria Regional y el Programa de Recuperación y Expansión del Comercio, son útiles para Chile y para el propósito de la integración perseguida.

Debe promoverse legislar mediante Acuerdos de Alcance Regional sobre aspectos necesarios para la construcción de un mercado regional preferencial, en el entendido que si se legisla sobre ellos, bilateralmente, se dificultaría la posterior "convergencia" de los distintos Acuerdos de Alcance Parcial. Es el caso, por ejemplo, de las cláusulas de Salvaguardia; régimen común sobre prácticas desleales de comercio (subsidios, dumping y otros); origen de las mercaderías; preferencias regionales; criterios para facilitar la circulación de los factores de la producción; y, estrategias negociadoras frente a terceros países o grupos de países u organismos económicos internacionales.

Chile debiera promover, en el marco de ALADI, un real ejercicio de la facultad institucional de proposición que le otorga a la Secretaría el propio Tratado de Montevideo 1980, procurando que esta competencia se ejerza, en la práctica, orientando a los países miembros hacia un verdadero proceso de integración

y vigilando, mediante los informes técnicos del caso, el adecuado cumplimiento de los compromisos contraídos. Incluso, a este respecto, podría ser útil promover un mecanismo efectivo de solución de controversias (Artículo 28 letra 2).

La Secretaría General de ALADI pretende presentar al próximo Consejo de Ministros de la Asociación, fijada para fines de abril próximo, un Proyecto de Resolución en que se destaca el nuevo rol de ALADI en el proceso de integración regional. Es conveniente plantear a raíz de aquel Proyecto, las reformas institucionales mínimas que requeriría la Asociación, para ir la convirtiendo, eficazmente, en un foro de contenido político a la vez que en el centro privilegiado de reuniones de operadores económicos.

Muchos de los temas debatidos en el Grupo de los 8 deben dilucidarse y proyectarse en ALADI.

b. GRUPO ANDINO

El Protocolo de Quito modificadorio del Acuerdo de Cartagena (1987) y el Manifiesto de Cartagena de Indias emitido por los Presidentes de las Repúblicas Andinas (1989) han permitido actualizar, profundizar y renovar los instrumentos para alcanzar sus objetivos. El conjunto de compromisos y orientaciones definidos en ambos Acuerdos permiten prever que no sólo la unión aduanera se conformará en 1995 sino que, hacia dicha fecha, se habrán dado pasos sustantivos para dar forma a la unión económica andina.

El ámbito de actividades del Grupo Andino es actualmente muy vasto y su estructura institucional comprende numerosos convenios dentro de los cuales se destacan: el Acuerdo de Cartagena, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Andino de Reservas (abierto a todos los países de América Latina), el Par-

lamento Andino, el Tribunal Andino de Justicia, el Convenio Andrés Bello (educación), el Convenio Simón Rodríguez (trabajo) y el Convenio Hipólito Unanue.

Las orientaciones contenidas en el Manifiesto de Cartagena de Indias permiten apreciar las acciones que el Grupo Andino está emprendiendo en el presente en los ámbitos político, social, internacional, económico y financiero.

En el plano político cabe destacar el estudio, encargado a las Cancillerías, a fin de elaborar un Pacto destinado a reafirmar el compromiso de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, ni a género alguno de coacción que pueda afectar su integridad territorial, independencia o voluntad política, reiterar su adhesión a la solución pacífica de controversias y, a promover políticas que profundicen la relación amistosa y pacífica de sus pueblos y fomenten la confianza en todos los órdenes en su relación y eviten tensiones fronterizas. Otro acuerdo de significación es el respaldo a las gestiones del Gobierno de Bolivia encaminadas a encontrar un acuerdo equitativo por el cual obtenga un acceso soberano y útil al Océano Pacífico y la exhortación a que se inicien negociaciones sobre la materia. Por último, importa destacar dos estudios solicitados con miras, uno, a la expedición común de pasaportes y de documentos de identificación y, el segundo, a la concertación de un acuerdo sobre asistencia diplomática y consular mutua.

Dé igual importancia son los acuerdos en el campo social destinados, por una parte, a lograr una mayor participación de los actores sociales en el proceso y, por otra parte, a la realización de diversas actividades en favor de los sectores más desposeídos; y en el plano internacional a fin de formalizar un diálogo con países o grupos de países destinados a promover el desarrollo. Se destaca la coordinación ante Estados Unidos, Ca

nadá, Japón y las Comunidades Europeas, los demás países y esquemas de cooperación regional y la Cuenca del Pacífico.

Asimismo, se deben destacar los acuerdos para aplicar plenamente el programa de liberación; actualizar el arancel externo mínimo común y poner en marcha estrategias y programas andinos en los ámbitos de desarrollo industrial, agricultura, servicios, ciencia y tecnología, biotecnología, energía, transporte marítimo y por carreteras, comunicaciones, turismo e integración fronteriza.

De este modo, la eventual participación de Chile en el Grupo Andino requiere de un estudio en profundidad con el objeto de conocer las posibilidades ciertas de participación del país. En este mismo sentido, a diferencia del Programa de Argentina y Brasil, el Grupo Andino está abierto a una reincorporación plena de Chile. En este último sentido, cabe mencionar que la Junta del Acuerdo de Cartagena ha ofrecido su colaboración para tales efectos y que existen manifestaciones de países andinos positivas para una decisión de tal naturaleza.

c. SELA

Debiera partirse del supuesto que convertir a ALADI en el foro político adecuado para discutir los grandes temas propios de la integración regional, no implica menospreciar ni subutilizar el SELA.

Débe posibilitarse realmente la acción del SELA como el foro propio de la coordinación externa regional. Los temas de la Ronda Uruguay; la presencia regional en el GATT; los servicios; la propiedad intelectual e incluso el caso de la deuda externa, deben continuar debatiéndose en el SELA.

El SELA puede transformarse en el núcleo de interpene

tración y encuentro de los diversos esquemas de integración y cooperación vigentes en la región.

Para el caso concreto de Chile, el marco jurídico del SELA ofrece instrumentos de vinculación con los países de Centroamérica y del Caribe, posibilitando una proyección en aquellas áreas que sería difícil obtener por otros medios (Comité de Acción SELA).

Un amplio campo de temas propios de la concertación política no podrían llevarse al ámbito de ALADI sin alterar la naturaleza jurídica propia del Tratado de Montevideo 1980, pudiendo, en cambio, ventilarse al amparo de la institucionalidad del SELA.

Las decisiones emanadas del Consejo Latinoamericano (órgano político superior del SELA) y que son adoptadas "por consenso", debieran precisar sus distintas "modalidades de cumplimiento" según el grado de interés y posibilidad de cumplimiento que tengan los países miembros.