Chile y Canadá en un entorno de libre comercio

EDITOR

JOSÉ ALBERTO MORANDÉ LAVÍN

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE CHILE

Chile y Canadá

en un entorno de libre comercio

Editado por

José A. Morandé L.

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE CHILE

Universidad de Chile
Instituto de Estudios Internacionales

Inscripción N°102.267

PRESENTACION

La edición del presente volumen ha sido posible gracias a los aportes del proyecto "Integración y Cooperación entre Canadá y Chile" suscrito en 1996 por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, bajo los auspicios y apoyo de la Embajada de Canadá.

Los temas de integración y cooperación chileno-canadienses previstos en el proyecto se insertan en el contexto histórico de globalización de la economía política internacional y en el inicio de un proceso de negociación sobre un Tratado de Libre Comercio recientemente concluido y aprobado por ambos países.

Del mismo modo, destaca también entre los propósitos del proyecto la realización de diagnósticos y proyecciones de variadas materias que componen la agenda bilateral, particularmente en las áreas de inversión, cooperación, comercio, desarrollo institucional, solución de controversias y protección del medio ambiente, entre otras. En consideración a la magnitud y alcance de las relaciones económico-comerciales entre Canadá y Chile, el proyecto contempló asimismo, la participación de actores y agentes de regiones, en especial en aquellos sectores o lugares donde la interacción económica bilateral representa un impacto significativo en el desarrollo regional.

Consecuentemente con este objetivo, el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile en conjunto con la Universidad de Concepción y con el patrocinio del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, organizaron durante el mes de enero de 1997 en la ciudad de Concepción, el Seminario "Chile y Canadá en un entorno de Libre Comercio". La finalidad de este encuentro académico fue difundir e intercambiar ideas y conocimientos con un público amplio y representativo de la región, acerca de los desafíos y potencialidades del Acuerdo Comercial entre Chile y Canadá.

Gran parte de las materias debatidas en el Seminario han sido publicadas en este trabajo. En primer término, se plantea una reflexión introductoria respecto al alcance internacional, nacional y regional que representa para Chile el Tratado de Libre Comercio con Canadá. Luego se intenta un marco de análisis explicativo sobre las grandes tendencias de la actual economía política mundial y de qué manera estas estrategias globales y regionales influyen en la inserción internacional e integración comercial de Chile. El Acuerdo de Libre Comercio

celebrado entre Chile y Canadá es una manifestación de esta nueva realidad y como tal es analizado y evaluado a partir de una visión supranacional y disciplinaria del comercio internacional, a saber, las disposiciones que contempla la Organización Mundial del Comercio. Un enfoque jurídico sobre el Tratado Bilateral de Libre Comercio y de los Acuerdos Complementarios de Cooperación Ambiental y Laboral es abordado a partir de los mecanismos de solución de controversias que contemplan las relaciones entre las Partes del Tratado, las inversiones y el medio ambiente.

Desde un ámbito regional, los artículos que siguen en este trabajo analizan primeramente el impacto de la proyección internacional de la región del Bío-Bío en el contexto de la internacionalización y estrategia de desarrollo actual de la economía chilena. Por último, se intenta una evaluación económica preliminar de los alcances y proyecciones que representa el Tratado Comercial Chile-Canadá en dos de los sectores más dinámicos de la Región del Bío-Bío, esto es, el forestal y pesquero.

Al finalizar esta presentación deseo reiterar nuestro agradecimiento a las instituciones y personas que contribuyeron a la materialización de este trabajo y proyecto, en especial a la Sección Desarrollo de la Embajada de Canadá en Chile, a la Dirección de Asuntos Internacionales de la Universidad de Concepción, a la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, a la Cámara Chileno-Canadiense, representada por el Gerente Comercial de Minera Fremont Chile, Roberto Partarrieu y, finalmente, al Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, particularmente a María Teresa Infante, María Eugenia Zañartu y Magdalena Arellano.

Santiago, Septiembre de 1997

Región y Relaciones Internacionales. A propósito de un Tratado

Joaquín Fermandois[*]

Nos hemos reunido en este día, al comenzar el año, gracias a un esfuerzo conjunto de la Dirección de Asuntos Internacionales de la Universidad de Concepción y del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, bajo el auspicio de la Embajada de Canadá. La actividad que aquí¡ nos ocupa es de primera importancia para los fines de nuestra institución, el análisis de las relaciones internacionales. Al hallarse próxima la firma de un Tratado de Libre Comercio con Canadá, nos hemos dado este momento de reflexión con el propósito de entender el paso dado por ambos países no sólo como un acto jurídico. A éste se le entiende también como el eslabón de una cadena que nos vincula y adapta a un entorno mundial que cambia incesantemente. Sin una actitud de estudio y comprensión, podemos vernos llevados por una vorágine de cambios que deteriore nuestra capacidad de reacción; sin enfrentar la realidad de un medio cambiante, el país permanecerá aislado de la vitalidad de nuestro tiempo.

En estas palabras, quiero destacar brevemente tres niveles comprometidos por la firma del Tratado. En primer lugar, el Tratado se inscribe dentro del propósito general de Chile de celebrar este tipo de compromisos, siempre y cuando sean coherentes con las metas de la Organización Mundial de Comercio y no alteren su política económica. Aunque hay algunas diferencias, los principales actores que modelan la economía política internacional del país coinciden en que la consolidación de los vínculos externos no puede efectuarse a costa de la apertura unilateral de los años setenta y ochenta. A ésta, se la debe consolidar, pero no eliminar.

El Tratado debe mostrar también la capacidad del país de poder acceder a los niveles de calidad en sus relaciones que suponen privativos del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). Debe constituir también un recuerdo a Estados Unidos de que el verdadero obstáculo para firmar un tratado de

---

[*]Historiador. Profesor en el área de Política y Relaciones Internacionales y Director (s) del Insitituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

incorporación de Chile al NAFTA reside en el desinterés o aversión de la sociedad política norteamericana, no en verdaderos argumentos de política exterior. Este Tratado con Canadá, tal como ha sido negociado, le permite a Chile –no sin sacrificios– establecer un parámetro que debería ser válido para las relaciones con todas las economías desarrolladas.

En segundo lugar, el Tratado tiene que ver con un fenómeno general del sistema internacional, el de la regionalización de la economía mundial en secciones de gran magnitud, como la Unión Europea, Asia y NAFTA. A esta realidad, las economías llamadas "emergentes" como la chilena, responden con la idea del "regionalismo abierto". Esto es, la incorporación del país a acuerdos regionales –en este Tratado se considera a la región del continente americano– no puede obstaculizar el libre comercio con otras regiones del mundo.

No se puede cerrar el paso a los aspectos positivos de la globalización económica, que en último término consiste en la movilidad de los factores de producción. De ahí que frente al fenómeno de la regionalización, Chile se haya situado en la línea de quienes piden un "regionalismo abierto", es decir, compatibilizando la convergencia regional con la interrelación comercial y financiera de un mercado global.

Por último, la palabra "región" nos acerca al hecho de por qué nos encontramos hoy día en la capital de la Octava Región. En países como los nuestros, siempre se pensó que el relacionamiento internacional era una facultad exclusiva del Estado centralista y centralizador. Las condiciones del estado nacional en la actualidad, sin hacer que desaparezca ni mucho menos, lo han redefinido. Dentro de los cambios, asistimos a una creciente participación en algunas atribuciones de relacionamiento internacional de las regiones o provincias. La vitalidad de nuestras sociedades depende, en cierta medida, de este proceso.

Por ello, al encontrarnos en una región que muestra un nuevo protagonismo económico internacional para Chile, no podemos olvidar esta otra dimensión que ha adquirido en el sistema internacional el vocablo de "región". El Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile agradece la iniciativa que surge en esta región, para poder analizar en el lugar de los hechos un ejemplo de los cambios que tienen lugar en la posición del país ante el mundo.

Contexto Político Internacional de la Cooperación e Integración entre Chile y Canadá

*José A. Morandé Lavín**

> "En las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial empezó una masiva reorganización del mundo... nosotros estamos viviendo en una era del más extenso e intenso cambio político de la historia de la humanidad... nuestra generación está viviendo un genuino despertar político global."[1]
>
> Zbigniew Brzezinski, 1979

Sin lugar a dudas, la nueva era a que hace referencia Brzezinski en sus reflexiones de 1979 es el preámbulo de las profundas transformaciones ulteriores y actuales que experimenta la sociedad internacional de nuestros días tanto en el campo político como económico. De esta forma hablar de la política mundial y del estado del mundo de hoy con sus éxitos y fracasos, es reconocer que vivimos la llegada de un nuevo universo que pretende imponer la organización de un nuevo escenario internacional de carácter global pero que se enfrenta también a un universo de lo tradicional, de lo nacional y fragmentario que se resiste –a veces con fuerza– a los imperativos de la globalización e interdependencia.

En efecto, la lógica de la interdependencia y globalización de la sociedad internacional actual nos permite identificar y diferenciar algunos aspectos centrales del cambio y transformación de la agenda mundial y regional.

En primer lugar, el surgimiento de un número significativo de unidades políticas nacionales con características profundamente diferentes con aquéllas del pasado; nuevas clases de actores subnacionales y transnacionales y, desde luego, mucho más población en el planeta. Dado que muchos de estos actores persiguen objetivos políticos no convencionales, han surgido asimismo nuevos tipos de fisuras y controversias en el escenario doméstico e internacional.

---

* Cientista Político. Profesor en el área de Política y Relaciones Internacionales del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

[1] Zbigniew Brzezinski en: Charles W. Kegley y Eugene R. Wittkopf, *World Politics: Trend and Transformation* (New York: St. Martin's Press, 1989), p. 3.

Por otro lado, las capacidades de las naciones-estados han cambiado drásticamente, haciendo que los modos económicos de ejercer influencia se hayan incrementado notablemente, lo mismo que la influencia de los individuos.

De la misma manera, las innovaciones tecnológicas han alterado las formas a través de las cuales son perseguidos los objetivos de política exterior de los Estados. Finalmente, existen ahora padrones o pautas de relacionamiento entre las naciones de largo alcance, desde configuración de coaliciones para la distribución del poder a jerarquías internacionales de acuerdo al status económico y nivel de ingresos.

Estos cambios en la agenda internacional van acompañados de una gran variedad de nuevos temas y problemas y se articulan en una nueva jerga o retórica política y económica internacional. De esta manera, el sistema global se ha ido desarrollando en el marco de una compleja red de interdependencia transnacional, lo que ha hecho posible las interconexiones políticas entre los actores internacionales, los cuales son, a su vez cualitativamente diferentes a aquéllos que le precedieron.

Del mismo modo, las estructuras de la economía mundial han cambiado gradualmente y en forma irreversible tanto el comercio como las relaciones económicas entre los distintos actores del sistema internacional.

Lo anterior nos muestra, en consecuencia, que el sistema internacional es dinámico, no estático. Está marcado por movimientos como también por elementos constantes. En otras palabras, el sistema político mundial contemporáneo es el producto de procesos que son susceptibles de evolución en el largo plazo y, por cierto, de interpretación y explicación analítica.

En otras palabras, y a modo de ordenar esta presentación, me permito sugerir algunas preguntas que dicen relación con el tema que nos preocupa:

- ¿Qué marco de análisis e interpretación resultará más adecuado para la explicación de las actuales tendencias y transformaciones del escenario internacional?

- ¿Cuáles son los rasgos más significativos que identifican a la economía internacional y contribuyen al mismo tiempo a definir la política mundial del presente?

- ¿Cuáles son las tendencias y transformaciones que ha experimentado el comercio internacional a nivel global y regional?

- ¿Cómo se inserta y qué nos sugiere la cooperación e integración chilena-canadiense en el nuevo contexto internacional?

1. *LOS VÍNCULOS ENTRE LA ECONOMÍA Y LA POLÍTICA. UN MARCO INTERPRETATIVO.*

El fin de la Guerra Fría y el predominio de un creciente liberalismo en las esferas políticas y económicas ha puesto en evidencia las profundas transformaciones del escenario internacional que se habían venido gestando en las últimas décadas. En efecto, hoy día es mucho más visible la interdependencia y globalización de la sociedad mundial en el cual resulta mucho más complejo trazar las tradicionales líneas divisorias entre "la alta y la baja política" como tradicionalmente clasificó a la política mundial el paradigma del estado-nación.

En otras palabras, en la actualidad ya no existe en el escenario internacional un predominio de los temas políticos y de seguridad por sobre los de naturaleza económica y social ni a la inversa, como tan usualmente suele sugerirse actualmente en el discurso internacional. Con la desintegración del mundo de posguerra, los temas económicos se sitúan en el nivel de los de seguridad y también se convierten en el foco de las relaciones internacionales. Por consiguiente, lo que ocurre hoy es más bien una interacción de factores y temáticas de distinta naturaleza, las que en forma concatenada se expresan en diferentes dimensiones y profundidad en cuanto a su acción y alcance internacional.

Es por lo anterior, entonces, que un marco apropiado para la explicación y análisis del contexto mundial del presente es el que nos ofrece la Economía Política Internacional. Esta visión de la realidad internacional establece un puente en la separación y brecha existente entre la economía y la política, como así también contribuye a explorar la interrelación de ambas en el sistema internacional.

Uno de los aspectos más relevantes en la explicación de la realidad mundial actual por parte de la Economía Política Internacional es la que nos ofrece la autora Joan Edelman Spero quien se concentra en la forma cómo la política internacional configura e influencia a la economía internacional. Para ello, señala que así como los factores económicos influencian en los resultados políticos, los factores políticos también contribuyen a determinar los resultados y las políticas económicas.[2]

En otras palabras y siguiendo la argumentación anterior, los factores políticos influenciarían a los resultados económicos a través de tres mecanismos.

---

[2] Joan Edelman Spero, *The Politics of International Economic Relations* (N. York: St. Martin's Press, Inc., 1990), p. 3.

1.- El sistema político configura al sistema económico ya que la estructura y operación del sistema económico internacional está determinado en gran medida por la estructura y operación del sistema político internacional. (Por ejemplo, la estructuración económica del orden internacional de posguerra en el marco de la Guerra Fría).

2.- Las preocupaciones políticas generalmente inciden en las políticas económicas debido a que éstas son el resultado de procesos políticos internos, dirigidos por los distintos grupos de interés, que al interior de cada sociedad buscan la adopción de aquellas políticas que se adecúen mejor a sus intereses. (Ej. Políticas de comercio donde presionan grupos proteccionistas versus los aperturistas).

3.- Las relaciones económicas internacionales son en sí mismas relaciones políticas. Esto debido a que las interacciones económicas internacionales al igual que las interacciones políticas, es un proceso por el cual los actores estatales y no estatales enfrentan el manejo o la falta de manejo de sus conflictos, la cooperación o el fracaso de la cooperación y la manera de lograr metas comunes, en ausencia de un gobierno central que cumpla dichas tareas. Ello ocurre por cuanto ambas clases de interacción se mueven entre situaciones de conflicto y de cooperación. Como resultado de esto, los Estados establecen reglas, instituciones y procedimientos para el manejo del conflicto y la cooperación en el orden político y económico.[3]

Robert Gilpin, por su parte define primeramente a la Economía Política como "la interacción recíproca y dinámica de la búsqueda de la riqueza y del poder." Más adelante agrega un factor organizacional de estas actividades económicas y políticas, señalando que el Estado y el Mercado interactúan para influenciar en la distribución del poder y de la riqueza en las relaciones internacionales.[4]

En el contexto de la sociedad internacional contemporánea, el conflicto entre la interdependencia del mundo y la continua compartimentalización del sistema político mundial en términos de Estados soberanos es uno de los temas predominantes de la literatura de la economía política internacional. En otros términos, mientras las poderosas fuerzas del mercado en la forma de comercio, dinero e inversión externa tiende a saltar los límites nacionales, a escapar del control político y a integrar las sociedades, la tendencia del gobierno es restringir, canalizar y hacer sentir que las actividades económicas sirven al interés del Estado y a los grupos poderosos dentro de él. La lógica del mercado es ubicar a

---

[3] Joan Edelman Spero, *op. cit.*, p. 4.

[4] Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1987), p. 11.

las actividades económicas donde ellas sean más productivas; la lógica del Estado, por su parte, es capturar y controlar el proceso del crecimiento económico y la acumulación de capital.[5]

En consecuencia, a la luz de la interrelación entre los factores económicos y políticos, de la interacción del mercado y del Estado se puede advertir que tanto los primeros factores como los segundos mecanismos constituyen dos caras de una misma moneda y configuran la política internacional. Por lo tanto, la economía política internacional se convierte en un instrumento analítico de gran utilidad para la explicación del escenario internacional contemporáneo.

2. *GLOBALISMO Y REGIONALISMO EN LA ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL.*

Sin lugar a dudas que la sociedad mundial contemporánea vive un proceso de transnacionalización e interdependencia creciente. Autores como Joseph Nye y Robert Keohane han escrito una vasta literatura en este campo señalando las características y desafíos que plantea un escenario internacional siempre cambiante y, que de alguna manera, han puesto en entredicho a las visiones y el papel de los actores e instituciones tradicionales de la política mundial.

Ambos especialistas se refieren al carácter global del escenario internacional, reconociendo que en este ámbito ocurren "interacciones globales" entre actores y factores de distinta naturaleza. Definen a estas interacciones como "movimientos de información, dinero, objetos físicos, gente, u otros ítems tangibles o intangibles más allá de los límites de los estados".[6] De esta forma, las interacciones transnacionales también consideran como una condición necesaria, la participación de actores no estatales o no gubernamentales en este tipo de movimientos.

Planteados en estos términos las interacciones transnacionales, es indudable que esta visión apela a la importancia que tienen las actividades económicas en la política mundial, como asimismo su probable influencia en la política internacional.

Pero junto a las interacciones transnacionales, la lógica del mercado aceleró un marcado proceso de integración de las economías nacionales, a partir del agotamiento del orden internacional de posguerra, hasta llegar a la actual

---

[5] Robert L. Heilbroner, en: Robert Gilpin, *op. cit.*, p. 11.

[6] Joseph S. Nye, Jr., y Robert O. Keohane, "Transnational Relations and World Politics: An Introduction" en: Robert O Keohane y Joseph S. Nye, Jr., (eds.) *Transnational Relations and World Politics* (Cambridge Massachusetts: Harvard University Press, 1971), p. XII.

economía global, una vez que las actitudes sociales y las medidas gubernamentales apuntaron a reforzar y legitimar estas tendencias.

Así se entiende a este proceso inicial de globalización –ya que en la actualidad este fenómeno se refiere también a la interacción de las sociedades nacionales en todos los ámbitos de la vida en comunidad– como aquél que comprende las crecientes interacciones e interdependencias de la ampliación del espacio geográfico y de los ámbitos de acción entre las distintas unidades del sistema mundial.[7] Es por ello que hoy en día se habla de una estrategia de globalización en el campo de la economía política internacional donde coexisten las tendencias de una renovada visión del multilateralismo del Sistema de Bretton Woods con acuerdos económicos y comerciales bilaterales y regionales.

El impacto que la globalización tiene en la economía política internacional es extraordinariamente gravitante al punto que autores como Lester Thurow sostiene que "ahora la economía global define el punto de vista de todos y modifica lo que cada uno de nosotros piensa".[8] En otras palabras, la actual interdependencia e interrelación de la sociedad internacional hace muy difícil romper el entramado de la actual estructura de la economía mundial.

En el camino hacia la economía mundial, las estrategias regionales con la construcción de grupos o bloques comerciales se transforman en estadios naturales de este proceso de globalización. No obstante, existe el peligro de que estos bloques comerciales practiquen solamente un comercio más libre (lógica de mercado) dentro de los bloques, pero al mismo tiempo desarrollen más gestiones comerciales entre los gobiernos de los bloques (lógica de Estado). En otras palabras, podría haber más signos o señales de comercio libre mundial dentro de los bloques, pero restricciones a un mayor intercambio entre ellos mismos.

Una expresión de las estrategias regionales es la denominada "regionalismo abierto" y que ha sido desarrollada en América Latina en la última década.[9] En efecto, todos los gobiernos de la región han realizado esfuerzos por mejorar su inserción en la economía internacional, como respuesta a la creciente globalización de la economía y frente a las limitaciones y fracasos demostrados en varios casos por la anterior estrategia de industrialización por sustitución de

---

[7] Carlos J. Moneta, "Los Procesos de Globalización: Reflexiones sobre su Concepción y efectos sobre la Evolución del Sistema Mundial", *Estudios Internacionales* N°106, 1994, p. 175.

[8] Lester C. Thurow, *El Futuro del Capitalismo* (Buenos Aires: Javier Vergara editor S.A. 1996), p. 133.

[9] CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración Económica al servicio de la transformación productiva con equidad.* (Santiago: Naciones Unidas, 1994), pp. 11-3.

importaciones. Por lo tanto, la acción del Estado en la región se ha orientado a impulsar la competitividad internacional de los bienes y servicios de cada país.

Desde un punto de vista conceptual, esta estrategia postula que los compromisos integradores entre países pueden ser no sólo compatibles entre ellos, sino también funcionales para el objetivo de lograr crecientes niveles de competitividad internacional. Los procesos integradores son vistos, entonces, como procesos complementarios, no excluyentes para cumplir con el propósito de una inserción más dinámica en la economía internacional. En otras palabras, la finalidad es la instauración de una economía internacional más abierta y transparente, para lo cual los procesos de integración serían los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios.

Finalmente, es preciso agregar que de acuerdo a lo que hemos descrito y analizado previamente, el fenómeno de la globalización es de carácter universal. Para nuestra región y, en particular para nuestro país, es un hecho insoslayable que plantea oportunidades y desafíos. La estrategia del regionalismo abierto permite, entonces, participar en forma creciente e integrada en la globalización mundial y en el camino hacia una mayor liberalización económica y política.

3. EVOLUCIÓN Y TRANSFORMACIÓN ESTRATÉGICA DE LA ECONOMÍA Y COMERCIO INTERNACIONAL.

El orden económico mundial emergente a partir del término de la Segunda Guerra Mundial es el conocido como el régimen internacional de Bretton Woods. Los gobiernos que adhirieron a este régimen desarrollaron un conjunto de reglas, instituciones y procedimientos para regular aspectos importantes de las interacciones económicas internacionales. Por casi dos décadas, este orden internacional fue efectivo en controlar los conflictos y en alcanzar los objetivos comunes de los Estados que lo habían creado.

El éxito inicial de este régimen internacional descansó en la concentración del poder político y económico en un pequeño número de Estados (EE.UU. Europa Occidental), la existencia de un número de intereses importantes compartidos por estos Estados, y por último la presencia de una potencia dominante deseosa y capacitada para asumir el liderazgo correspondiente.

La concentración del poder facilitó el manejo del sistema económico estableciendo para ello los procedimientos y reglas ya señalados para el funcionamiento de este régimen internacional económico. Asimismo, la fundación de este acuerdo descansó en una creencia compartida de sus miembros en el

capitalismo y liberalismo, a través de sus mecanismos de mercado y de la propiedad privada.

También este grupo de países fundadores de Bretton Woods había estado de acuerdo en que un sistema liberal económico requería de la intervención del gobierno (los gobiernos asumieron su responsabilidad en el bienestar de sus ciudadanos, en el empleo, y la estabilidad como el crecimiento económico llegaron a ser materias importantes de las políticas públicas). A su vez el estado de bienestar que creció como consecuencia de la Gran Depresión, creó demandas populares por la intervención gubernamental en la economía y por la mantención de adecuados niveles de empleo (influencia de la escuela keynesiana).

No obstante, a partir de la crisis mundial de la Segunda Guerra, la cooperación económica llegó a ser necesaria para la reconstrucción de las economías de Occidente como así también asegurar de ese modo su vitalidad. Al mismo tiempo, en la lógica de la Guerra Fría, los países desarrollados subordinaron el conflicto económico a sus intereses comunes de seguridad.

En términos de la estrategia económica asumida por Occidente desde esa fecha, ésta fue diseñada con el objeto de crear y mantener un sistema liberal. Para ello se estableció un efectivo sistema monetario internacional y un mecanismo apropiado para la reducción de tarifas y barreras al comercio mundial. Con ello se aseguraba un ambiente favorable para asegurar la estabilidad y crecimiento de las economías nacionales.

Sin embargo, fue el Estado, no el sistema internacional, el mayor responsable por la estabilidad y crecimiento nacional. Del mismo modo, el manejo internacional económico de Occidente descansó en la potencia dominante que lideraba el sistema. Estados Unidos, como el mayor poder político y económico mundial asumió este papel de liderazgo.

A través del régimen de Bretton Woods, EE.UU. movilizó a los otros países desarrollados en el manejo de la economía occidental. Para ello actuó como el Banco Central del Mundo al mismo tiempo que llevó adelante las mayores iniciativas en las negociaciones internacionales de comercio y dominó la producción industrial.

No obstante este ordenamiento de la economía internacional por medio del mecanismo de Bretton Woods, desde los años 1970 éste entró en un período de crisis y de ajuste. En efecto, el nuevo escenario internacional de la época con cambios en las correlaciones de poder entre los Estados desafió al liderazgo norteamericano y cuestionó incluso el consenso liberal. (A la recuperación de las economías europeas y japonesa, se sumó el interés de los países en desarrollo

por incrementar su participación en el manejo de la economía internacional y también los intentos de la ex URSS y las economías de Europa socialista por participar en la economía mundial).

En otros términos, la Détente con el relajamiento de las tensiones de seguridad reforzó las actitudes de cambio respecto del liderazgo norteamericano. Europa y Japón no estuvieron dispuestos a mantener el liderazgo de EE.UU. ni éste tampoco deseó seguir manteniendo los costos económicos de ese liderazgo por razones de seguridad.

Desde una perspectiva ideológica de la economía internacional el consenso liberal de posguerra entró en cuestionamiento por parte de los países en desarrollo como así también en países desarrollados que no tuvieron la capacidad ni voluntad para asumir un liderazgo económico que llenara el espacio dejado por EE.UU. De esta forma, la distensión mundial y la creciente interdependencia de la economía internacional en los '70 desafió al liberalismo económico de Bretton Woods de dos maneras o alternativas:

- Una reacción apuntó a un mayor proteccionismo de las economías nacionales para limitar las interacciones económicas de la interdependencia. Con ello se cuestionaban los efectos negativos supuestamente generados por las economías abiertas y que estarían afectando al bienestar de la población y a la autonomía y soberanía nacional de los Estados. Las presiones en este campo apuntaron a la protección y manejo comercial y a los esfuerzos por construir grupos regionales tales como la CEE y el sistema Norteamericano.

- La otra reacción fue ir más allá del liberalismo hacia nuevas formas de cooperación económica internacional que pudieran manejar la interdependencia. Un sistema abierto como el que se propone en esta alternativa sustenta maximizar el bienestar pero requiere, en cambio, nuevas formas de manejo de las responsabilidades y prerrogativas internacionales asumidas ahora en forma conjunta y compartida por los miembros de la comunidad internacional. En consecuencia, esta visión apunta a desarrollar esfuerzos para la coordinación de las políticas macroeconómicas nacionales.

En síntesis, el sistema de Bretton Woods entró en crisis a partir de los años 1970 y la salida a ésta ha pasado por un manejo gradual de la economía internacional sobre la base de una combinación de las alternativas más arriba señaladas y de una reformulación de las funciones de las organizaciones de Bretton Woods. Este ajuste de la economía internacional ha permitido un manejo más pragmático y multilateral de la interdependencia lo que ha sido reconocido en la actual década como el camino insoslayable hacia la globalización de la economía mundial.

Las tendencias globales de cambio de la economía internacional también han tenido sus efectos en las estrategias comerciales. En efecto, la liberalización y creciente globalización de la economía mundial ha llevado a modificar visiones y reformular estrategias a diversas regiones en especial aquellas del mundo en desarrollo.

En los países del Tercer Mundo en general y en particular en América Latina, la experiencia negativa acumulada por los procesos de desarrollo hacia adentro y el endeudamiento externo en el marco de la discusión del Nuevo Orden Internacional e interdependencia, llevó a estos países a reevaluar su comercio internacional y sus estrategias de desarrollo.

En el contexto de la economía global de fines de los '80, América Latina adopta una motivación pragmática y de racionalidad económica en sus relaciones internacionales. Así, paulatinamente la región abandona la vieja estrategia de sustitución de importaciones incorporándose a la economía internacional a través de una apertura económica al mundo, con los consiguientes programas de ajuste y reforma estructural de las economías locales. Esta misma tendencia se observa actualmente en la orientación de las políticas regionales y ha sido asumida –con diferentes grados de entusiasmo– por la mayoría de los gobiernos del continente.

Es por lo anterior que América Latina desde los '90 inicia un proceso de recuperación económica: disminuye sus altos niveles de inflación, reduce y controla su deuda externa, los capitales se repatrían y su economía crece. De esta forma, América Latina reconstruye su economía sobre cimientos más sólidos y aspira a una inserción competitiva internacional sobre la base de su transformación política y económica. En otros términos, la consolidación democrática de la región y la implementación de economías de mercado son los ejes articuladores de una inserción internacional de la región a las exigencias y desafíos que plantea la globalización de la política mundial.

4. CHILE Y CANADÁ EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN MUNDIAL.

La estrategia de apertura a la economía internacional tempranamente adoptada por Chile en el concierto latinoamericano ha contemplado la participación y asociación activa de este país en el comercio mundial y en diferentes instancias económicas internacionales. En efecto, más allá de los tradicionales alineamientos regionales de la inserción económica chilena, ésta se amplía hacia otros conglomerados regionales y mundiales, a partir de una profundización y extensión creciente de las relaciones comerciales y económicas.

En consecuencia, hoy día no resulta extraño que Chile como otros países del llamado Tercer Mundo, a través de sus variados agentes o actores se asocien y

mantengan relaciones económicas y comerciales estrechas entre ellos, como partes de un proceso de cooperación e integración económica más amplio. En este sentido cobra interés la estrategia de regionalismo abierto asumida por el gobierno chileno en el proceso de globalización de la economía mundial.

En el caso de las relaciones bilaterales entre Chile y Canadá, el desarrollo de los vínculos económicos –en la lógica de ampliación y diversificación de mercados– ha sido una constante histórica desde el establecimiento de relaciones diplomáticas en la década de los '40. (Intercambio comercial para romper las barreras comerciales de la economía internacional del momento).

Más tarde, la estrategia canadiense de la tercera opción y la chilena de apertura y liberalización comercial contribuyen a sentar las bases de una vinculación más estructural y a un reforzamiento de los lazos económicos de ambos países.

Sin embargo, son los profundos cambios en la política mundial de fines de los '80 y las crecientes expectativas generadas por el proceso económico y político experimentado por Chile las que contribuyen a intensificar las relaciones bilaterales y multilaterales entre Chile y Canadá. A partir de esa fecha y en el contexto del surgimiento de bloques comerciales amplios y en la búsqueda de mercados seguros y estables, Chile es valorado y respaldado como un socio posible para acceder al Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) o a un acuerdo bilateral con Canadá, calificación que desde entonces ha contado con el apoyo decidido de Canadá.

Por otra parte, el ingreso oficial de Canadá a la OEA en la presente década ha permitido un trabajo bilateral conjunto con Chile en materias de política regional que apuntan al fortalecimiento de la democracia y a la consolidación de las economías libres en el continente.

Más recientemente, el gobierno de Canadá ha manifestado a través de sus voceros la calificación para Chile de "país puente", en el sentido de unir las economías de Norte y Sur América de momento en que Chile negociaba su interés comercial con los dos más importantes bloques o agrupaciones comerciales del hemisferio.

Finalmente, en el transcurso de la última década del siglo XX las relaciones oficiales entre Canadá y Chile siguen concentrándose primariamente en materias económicas y comerciales, sin perjuicio de las crecientes coincidencias y sólidos vínculos alcanzados en la esfera política. Así lo demuestra y comprueba el reciente acuerdo comercial firmado entre los dos países.

En el ámbito de las relaciones económicas, Chile requiere de Canadá recursos de inversión necesarios para su expansión industrial como así también a través

de estos ingresos, asegurar sus propios mercados de inversión y exportación. Canadá también necesita, por su parte, obtener mercados alternativos de exportación y, además, encontrar oportunidades de inversión. En este sentido, Chile se transforma en una plataforma interesante para la política comercial hemisférica de Canadá no sólo en sus relaciones entre el NORTE y SUR, sino que también en su creciente papel de posible interlocutor de las relaciones de América del Sur con la región del Pacífico.

En síntesis, en el futuro, el desarrollo de las relaciones de cooperación entre Chile y Canadá pasa por una acción conjunta para la creación paulatina de una zona económica hemisférica, en el marco de un proceso de globalización que demanda esfuerzos de cooperación y complemento productivo y comercial. En este sentido, los pasos a nivel bilateral que han dado ambos países en el último tiempo, tienden a adelantar y marcar el camino hacia una asociación más amplia y estable en el hemisferio.

El Acuerdo Chile–Canadá
y
la Organización Mundial del Comercio

*Francisco Javier Prieto**

INTRODUCCIÓN:

Chile es miembro fundador del GATT, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio creado en 1947 con tan solo 23 países participantes, acuerdo que posteriormente dio origen a la Organización Mundial del Comercio. Dicho acuerdo provee también el marco multilateral que permite disciplinar el comercio internacional bajo cierto número de reglas acordadas por los países miembros.

Por otra parte, Chile acaba de firmar un Acuerdo de Libre Comercio con Canadá. Este acuerdo bilateral debe, necesariamente, ser compatible con las obligaciones de nuestro país y del Canadá ante la OMC. Este papel tiene por objeto examinar aquellas disposiciones relevantes de la OMC que permitan asegurar la compatibilidad de una acuerdo comercial bilateral, de las características del Acuerdo Chile–Canadá, con las disposiciones y compromisos de la Organización Mundial del Comercio.

PARTE I: ANTECEDENTES GENERALES.

El GATT se estableció con carácter provisional al fin de la Segunda Guerra Mundial junto con las instituciones de Bretton Woods (Banco Mundial y FMI) y surge como una manifestación del afán liberalizador del comercio tendientes a reducir el enorme lastre del sinnúmero de medidas proteccionistas que estaban en efecto desde la crisis de los años 30.

Este Acuerdo fue una solución parcial al fracasado intento de la Carta de la Habana para crear una Organización Internacional de Comercio (OIC), como nuevo organismo especializado de Naciones Unidas.

Se esperaba que la OIC no sólo disciplinara el comercio mundial sino que además tuviera normas en materia de empleo, convenios sobre productos básicos,

---

* Economista. Profesor en el área de Relaciones Económicas Internacionales del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

prácticas comerciales restrictivas, inversiones internacionales y comercio de servicios. La no ratificación de este instrumento por parte del órgano legislativo de algunos países, en especial los EEUU que, en 1950, anunciaron que no pedirían la ratificación al Congreso, hicieron que la OIC dejara de existir. Tan solo quedaron los acuerdos "provisionales" alcanzados en la primera ronda de negociaciones arancelarias celebrada en 1946 donde las concesiones intercambiadas por 23 países afectaron apenas un 20% del comercio mundial. En verdad, el GATT 1947 no es más que el Capítulo de Política Comercial de la Carta de la Habana, el que se adoptó con un Protocolo de Aplicación Provisional que establecía que las disposiciones del GATT serán aplicables sólo en la medida en que no exista legislación nacional disconforme (Cláusula del Abuelo).

En sus 47 años de vida, el texto básico del GATT ha permanecido casi tal como estaba en 1948 y ha servido de base para guiar los esfuerzos para reducir los aranceles. Esta reducción se logró a través de ocho rondas de negociaciones comerciales multilaterales. Estas rondas lograron reducir los aranceles promedio en el mundo desde un 38% en 1947 cuando se crea el GATT, a poco más del 4% después de la Ronda Uruguay en 1994.

Las primeras cinco rondas de negociaciones se limitaron a reducir aranceles en una base producto por producto. Recién durante la Ronda Kennedy (1964-1967) se negociaron reducciones arancelarias lineales. Si bien todas las rondas han negociado la reducción progresiva de los aranceles, a partir de la Ronda Tokio (1973) se comenzaron a definir disciplinas para otras materias como las medidas no arancelarias (restricciones cuantitativas, subsidios, procedimientos de licencias, compras gubernamentales, etc.) y acuerdos sobre el marco jurídico. Con la Ronda Uruguay se ampliaron los temas para incluir servicios, propiedad intelectual, solución de diferencias, textiles y vestidos, agricultura y otros que hicieron imprescindible la creación de un órgano "paraguas", capaz de administrar todos esos complejos acuerdos. A medida que la economía se liberaliza, se iba haciendo más evidente la necesidad de ampliar el ámbito de los compromisos internacionales de modo de incluir cada vez más políticas domésticas las que debían abordarse multilateralmente, dejando de preocuparse únicamente de los problemas en la frontera. La Ronda Uruguay introduce en el debate del comercio internacional temas tales como los derechos laborales, las políticas medio ambientales y las políticas de competencia. Todos temas que probablemente serán abordados en la primera ronda de negociaciones que se celebre bajo el patrocinio de la OMC y cuya agenda es posible que se comience a definir en la Reunión Ministerial de Singapur (Diciembre de 1996). Bajo los nuevos acuerdos, se prevé una reunión ministerial de la OMC cada dos años. En estas reuniones los ministros se reunirán con el fin de darle impulso político a la labor de la OMC y considerar los nuevos desafíos con que se enfrenta el comercio. La Reunión de Singapur se enmarca en estos propósitos.

Qué es la OMC:

1. Establecida el 1 de Enero de 1995, encarna los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales los que fueron respaldados políticamente en el Acta Final adoptada en la Declaración de Marrakesh (15 de Abril de 1994).

2. Constituye la Base Jurídica e Institucional del Sistema Multilateral de comercio.

3. De ella dimanan principios y obligaciones contractuales que determinan la forma en que los gobiernos configuran y aplican las leyes y reglamentos comerciales nacionales.

4. Tiene 152 países y territorios como miembros potenciales contra 128 que tenía el GATT a fines de 1994.

Seis Funciones Principales de la OMC:

1. Administrar y supervisar los 29 textos jurídicos que contienen los acuerdos multilaterales y plurilaterales que conforman el tratado de la OMC. A estos textos se añaden mas de 25 entendimientos, decisiones y declaraciones ministeriales en los que se especifican obligaciones y compromisos adicionales de los Miembros de la OMC.

2. Servir de foro para las negociaciones comerciales multilaterales.

3. Actuar como órgano rápido y eficaz para la solución de diferencias comerciales entre sus miembros.

4. Examinar y evaluar las políticas comerciales entre sus miembros.

5. Cooperar con otras organizaciones internacionales (principalmente el Banco Mundial y el FMI) en la gestión de la economía mundial.

6. Ayudar a los países en desarrollo y en transición económica a aprovechar los beneficios del sistema multilateral de comercio.

Principios Básicos de la OMC:

Son los mismos principios simples y fundamentales que inspiraron el GATT:

Comercio sin discriminaciones entre sus miembros y entre las mercancías importadas y las de producción nacional.

El Art. I consagra la **"cláusula de la nación más favorecida"** por la que los miembros se obligan a otorgar a los productos de los demás miembros un trato no menos favorable que el dispensado a los productos de cualquier otro país.

Excepciones: la más importante es la que ampara las uniones aduaneras y las zonas de libre comercio (Art. XXIV).

El Art.III consagra el **"trato nacional"** que obliga a que una vez ingresadas las mercancías en un mercado, deben recibir un trato no menos favorable que el dispensado a las mercancías de producción nacional equivalente.

Varios otros acuerdos de la OMC recogen estos principios fundamentales: el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, los acuerdos relativos a normas de origen, los de obstáculos técnico, las normas de valoración aduanera, las medidas de inversión relacionadas con el comercio y la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias.

Acceso previsible y creciente a los mercados

Un mejor y más previsible acceso se logra mediante la reducción de las barreras arancelarias y para arancelarias y las consolidaciones de estas liberalizaciones. Al fin de la Ronda Uruguay había 22.500 páginas de listas arancelarias nacionales consolidadas. Ello elevó de 78 al 99% de líneas de productos consolidados en el caso de los países desarrollados, de 21 al 73% en los países en desarrollo. Esto da un grado de seguridad en los mercados que es fundamental para exportadores e inversionistas.

Promoción de la Competencia Leal

Las normas relativas a dumping y subvenciones fueron ampliadas y aclaradas en los acuerdos de la OMC de modo de establecer claramente las bases sobre las que los gobiernos pueden aplicar medidas antidumping y derechos compensatorios frente a estas dos formas de competencia **"desleal"**.

Fomento del desarrollo y de la reforma económica

Tres cuartas partes de la OMC son países en desarrollo o economías en transición. Entre 1986 y 1993 más de 60 de esos países aplicaron reformas económicas tendientes a reforzar el sistema de mercado y a aplicar programas de liberalización del comercio. La parte IV del GATT y especialmente la **"cláusula de habilitación"** favorece la preocupación por los países en desarrollo y permite concesiones en materia de acceso a mercados en el marco de los Sistemas Generalizados de Preferencias (SGP)

Diferencias entre el GATT y la OMC:

- El GATT era un conjunto de normas sin base institucional. La OMC es una institución permanente, con su propia Secretaría.
- Las normas del GATT se aplicaban con carácter provisional, existía el protocolo de aplicación provisional y la llamada **cláusula del abuelo** que permitía mantener indefinidamente medidas disconformes. Los compromisos en la OMC son absolutos y permanentes.
- Las normas del GATT se aplicaban al comercio de mercancías. La OMC abarca además los servicios, la propiedad intelectual y parcialmente las inversiones.
- Pese a que el GATT era un instrumento multilateral, se le añadieron muchos acuerdos de tipo plurilateral y por tanto, selectivos. Los acuerdos de la OMC son multilaterales y por consiguiente entrañan compromisos para todos los miembros.
- El sistema integrado de solución de diferencias de la OMC es más rápido, más automático y menos susceptible de bloqueos que el del GATT. Abarca todos los acuerdos existentes bajo el paraguas de la OMC y permite la represalia cruzada. Se estableció un sistema de vigilancia y compensación, con plazos definidos y cortos para cada una de las etapas del proceso. Las decisiones se toman por consenso, sobre la base del llamado **consenso negativo**, ello significa que la determinación se adopta a menos que haya consenso para **no adoptarla**.

Con todo, el GATT del 47 sobrevive en su versión modificada y actualizada del GATT 1944 y forma parte integrante del Acuerdo sobre la OMC. El GATT 1994 sigue estableciendo las disciplinas fundamentales que afectan el comercio internacional de mercancías.

PARTE II: LA OMC Y LOS ACUERDOS REGIONALES.

El GATT 1947 y los Acuerdos Regionales:

El Art. I del GATT establece la Cláusula de la Nación más Favorecida. Dicha cláusula obliga a "conceder incondicionalmente a todas las demás partes contratantes cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad que afecte a los derechos de aduana y cargas, reglamentos y formalidades que apliquen a los productos originarios de otro país o destinados a él".

Esta cláusula existe desde el siglo XVI en diversos acuerdos bilaterales, pero el GATT la "multilateraliza".

La NMF garantiza que cada país aplicará uniformemente a todos sus interlocutores comerciales, los principios del Acuerdo General y los compromisos adoptados durante las rondas de negociaciones comerciales.

La NMF busca:

a) Asegurar la igualdad de trato para las importaciones de diversos orígenes (así ayuda a multilateralizar los resultados de las negociaciones bilaterales en el marco del GATT).

b) Frenar la tentación política interna de discriminar en contra de importaciones de ciertos orígenes como podrían ser aquellos más pequeños o políticamente más débiles.

Lo anterior fue un apoyo importante para permitir que desde la creación del GATT en 1947, el comercio internacional creciera en 12 veces, mientras que el Producto Mundial sólo se expandió 6 veces.

Pero la NMF plantea un gran desafío:

¿Cómo compatibilizar el objetivo de no discriminación con la existencia de diversas Zonas de Libre Comercio y de Uniones Aduaneras?

Debe admitirse que el deseo de suprimir las barreras comerciales a todo o casi todo el comercio entre un grupo de países es un objetivo legítimo, asimilable al propósito de suprimir los obstáculos al comercio entre las provincias de un determinado país. Tales esfuerzos liberalizadores se dieron en Gran Bretaña(1603); Francia (1664); Estados Unidos (1789); la Confederación Suiza (1848); Canadá (1850-1867); Italia (1860).

No es posible analizar las relaciones OMC y Acuerdos regionales, sin conocer que existen desde hace años cinco disposiciones relevantes a los acuerdos regionales en el GATT del 47. Estas cinco disposiciones son las siguientes:

1) Artículo XXIV:

Es el principal artículo que trata de zonas de libre comercio y de uniones aduaneras. Establece normas aplicables a los acuerdos, incluidas la notificación y el examen de las partes contratantes actuando colectivamente. Define compromisos en relación a:

i) que incluya "lo esencial de los intercambios comerciales de los países miembros" y

ii) "que los miembros del acuerdo establezcan, respecto de terceros países, una política comercial que no tenga en conjunto una mayor incidencia ni sea más restrictiva que las aplicadas por los miembros individualmente antes del Acuerdo".

2) Cláusula de anterioridad:

Para preservar los compromisos existentes antes del nacimiento del GATT, esencialmente los siguientes:

- Preferencias Imperiales Británicas;
- Unión Aduanera del BENELUX y la Unión Francesa;
- Protocolo de Adhesión de Suiza (Suiza-Lichtenstein)

3) Parte IV del GATT (Arts. XXXVI, XXXVII y XXXVIII):

Relativo a "Comercio y Desarrollo", adoptado en 1965, favorece a los países en vías de desarrollo (PVD), permitiendo acuerdos de integración que no abarquen "lo esencial de los intercambios comerciales". También ha servido para justificar preferencias no recíprocas que dan los países desarrollados (PD) a los PVD (Acuerdos de Lomé entre la Comunidad Económica Europea y los países ACP).

4) Cláusula de Habilitación:

Adoptada en 1979 como parte de la Ronda Tokio, consagra el "Trato Especial y Diferenciado" para los países en desarrollo y en especial sirve de base jurídica para los sistemas Generalizados de Preferencias.

5) Artículo XXV del GATT:

Este artículo trata de las exenciones para acuerdos sectoriales de libre comercio. En particular se refiere a los casos de la Comunidad Económica Europea del Carbón y el Acero (1952) y el Acuerdo sobre Automóviles firmado entre Canadá y los EEUU en 1975.

Como resultado de lo anterior, a Enero de 1995 se habían notificado 98 acuerdos regionales y se establecieron sendos grupos de trabajo para examinarlos.

Tan solo en dos casos vigentes, el Grupo de Trabajo reconoció la plena concordancia entre el Artículo XXIV y los acuerdos. Estos son los casos del CARICOM y el de la Unión Aduanera entre la República Checa y la Eslovaca. En el resto de los casos, se han señalado opiniones divergentes pero tampoco se ha llegado a la conclusión definitiva de que no cumplen con el ART. XXIV.

Mejoras Introducidas por la OMC en relación a los Acuerdos Regionales:

Debe tenerse presente que la OMC descansa en tres grandes pilares:

- Los Acuerdos Comerciales sobre el Comercio de Mercancías;
- El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios;
- El Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

Los dos primeros contienen disciplinas relativas a los Acuerdos Regionales. El ADPIC no lo hace.

Adicionalmente, existen cuatro Acuerdos Plurilaterales, el más importante es el de Compras Gubernamentales.

La Ronda Uruguay y la OMC generaron cuatro mejoras importantes en relación a los acuerdos regionales:

a) Entendimiento relativo al Art. XXIV:

Entre otros, interpreta el párrafo 5 sobre cómo medir la incidencia de los derechos de aduana antes y después del acuerdo regional. Establece un plazo máximo de 10 años para implementar plenamente los compromisos, con algunas excepciones. Pero dejó sin resolver el tema de como determinar "lo esencial de los intercambios comerciales".

b) Acuerdo sobre Normas de Origen:

Se propone establecer normas de origen armonizadas en un plazo de tres años, lo que dará una vara de comparación y exige transparencia para las normas de origen contenidas en los acuerdos regionales.

c) Normas relativas a Servicios:

El AGCS establece en el Art. II el compromiso de NMF, aunque estipula un mecanismo para establecer excepciones en un Anexo a los compromisos de cada país. Adicionalmente, contiene el Art. V sobre "Integración Económica" que exige que los acuerdos regionales deben cumplir, entre otros, con lo siguiente.

- No crear mayores obstáculos que los existentes con anterioridad al acuerdo.
- Que involucre una parte sustancial del comercio de servicios.

- Otorgar los beneficios del Acuerdo a los socios históricos que disfrutaban de gran importancia comercial con alguno de los miembros, con anterioridad al acuerdo.
- No distingue entre ZLC y Unión Económica, ya que en servicios no existe el equivalente de un arancel externo común.

d) Solución de Diferencias en la OMC:

Han existido controversias en relación a la compatibilidad de acuerdos comerciales, especialmente en el caso de la Convención de Lomé.

Las reformas apuntan a hacer el régimen más expedito al asegurarle una cierta automaticidad a los procesos de solución de controversias por la siguiente vía: i) establece grupos especiales para obtener la decisión, ii) debe adoptarse la decisión del grupo especial, y iii) autoriza la adopción de contramedidas en caso necesario. la automaticidad se asegura por el manejo del "consenso negativo".

PARTE III: CONCLUSIONES.

El Acuerdo Chile–Canadá, estructurado conforme a los lineamientos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) contiene uno de los más amplios conjuntos de compromisos comerciales. El Acuerdo encierra compromisos en materia de acceso a mercados en el comercio de mercancías, disciplinas sustantivas en materia de inversiones así como fuertes compromisos de liberalización en materia de comercio transfronterizo de servicios y de movimiento temporal de personas de negocios. Asimismo, contiene acuerdos especiales en materias laborales y medio-ambientales.

De todos los componentes del Acuerdo Chile–Canadá, los más significativos desde el punto de vista de la OMC son aquellos referidos a acceso a mercados, en el área del comercio de bienes así como de aquellos respecto del comercio transfronterizo de servicios y de las inversiones directas extranjeras en ese sector.

Dado lo profundo de los compromisos asumidos por Chile en estas materias, no parece haber conflicto con el cumplimiento de lo relativo a "lo esencial de los intercambios comerciales" (Art. XXIV del GATT) ni con la obligación de que "involucre una parte sustancial del comercio de servicios" (Art. V del GATS).

La preocupación central que persiste se refiere más bien a los efectos comerciales respecto de terceros países y a los impactos sobre los flujos de inversión directa extranjera hacia Chile.

Respecto de este último punto, parece haber consenso que acuerdos comerciales de esta naturaleza favorecen los atractivos de sus miembros en relación con los flujos de inversión extranjera. El acceso a un mercado más amplio, unido a las condiciones de estabilidad y dinamismo de la economía chilena probablemente incrementarán las ventajas asociadas a la inversión en el país.

El segundo aspecto tiene que ver directamente con los efectos de creación y desviación de comercio de los acuerdos comerciales.

Se llama creación de comercio a la sustitución de un producto o servicio, más caro, de uno o más países participantes por un producto o servicio, más barato, de un país asociado. Este es el efecto positivo de los acuerdos ya que un mayor volumen de comercio incrementa el nivel de bienestar de los países asociados.

Se llama desviación de comercio a la sustitución de un producto o servicio, más barato, de terceros países, por un producto o servicio, más caro, proveniente de un país asociado, resultante de la eliminación del arancel para los países integrantes del acuerdo. Este es el efecto negativo de los acuerdos regionales ya que la desviación de comercio reduce el nivel de bienestar del país asociado.

En consecuencia, una preocupación central de los responsables de la política comercial, es procurar que estos acuerdos logren una creación de comercio superior a la eventual desviación de comercio.

Dado el bajo nivel de protección hacia terceros países, tanto de Chile como de Canadá, es de esperar que los efectos de desviación de comercio no serán significativos. Al parecer, la progresiva reducción unilateral, sobre bases NMF, de los aranceles en la economía chilena, tenderían a reducir aún más los eventuales riesgos de desviación de comercio de un acuerdo de esta naturaleza.

Solución de Controversias en un Marco de Libre Comercio: Chile-Canadá

*María Teresa Infante Caffi**

PRESENTACIÓN GENERAL.

Chile y Canadá suscribieron un Tratado de Libre Comercio (en adelante el Tratado) en 1996, el cual ha entrado en vigencia en 1997 (D. Oficial, 5/07/97). Junto a este Tratado, se adoptaron dos Acuerdos complementarios, sobre Cooperación Ambiental y Cooperación Laboral. En estas notas examinaremos tres ámbitos en que el régimen de libre comercio entre Chile y Canadá, ha establecido mecanismos de solución de controversias, cuales son, las relaciones entre las Partes de Tratado, las inversiones y el medio ambiente.

La interrelación entre acuerdos internacionales económicos y la solución de controversias se plantea con gran fuerza en la presente década. Un claro ejemplo es el Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias, contenido en el Anexo 2 del Acuerdo de Marrakech, base del ordenamiento que creó la Organización Mundial del Comercio. En materia de inversiones extranjeras, desde 1965 existe un marco multilateral voluntario para el arreglo de diferencias entre inversionistas extranjeros y Estados, y en los últimos años, un conjunto de tratados bilaterales ha ido acogiendo principios semejantes a los que incorporara ese instrumento. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Canadá, EE.UU. y México) adopta un completo esquema en la materia, cuyos patrones sigue aproximadamente el Tratado chileno-canadiense y sus acuerdos complementarios.

Los mecanismos de solución de controversias del tipo de los contenidos en el Tratado chileno-canadiense, pretenden crear condiciones de previsibilidad y seguridad en los regímenes convencionales de comercio, y a diferencia de los tratados que sólo se refieren a los mecanismos o procedimientos de solución, en estos casos, se establecen principios, derechos y obligaciones cuya aplicación e interpretación pasará obligatoriamente por los procedimientos preestablecidos.

---

* Abogada. Profesora en el área de Derecho Internacional del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

El Tratado chileno-canadiense se caracteriza, en consecuencia, por ser un sistema regulado, directamente vinculado a la vigencia de las disposiciones sustantivas que crean el régimen de libre comercio. Mecanismos como los contemplados en este instrumento tienen además otro propósito, cual es el de limitar las medidas unilaterales en materias económicas y la posibilidad de adoptar contramedidas (represalias o retorsiones) o sanciones económicas.

1. CONTROVERSIAS ENTRE LAS PARTES (ESTADOS)

El Tratado establece que sus disposiciones sobre solución de controversias se aplicarán a la prevención o a la solución de todas las controversias relativas a la aplicación, a la interpretación de este Tratado, o en toda circunstancia en que una Parte considere que una medida vigente o un proyecto de otra Parte, es o podría ser incompatible con las obligaciones de este Tratado, o pudiera causar anulación o menoscabo, según el Anexo N-04. La lectura de esta disposición (Artículo N-04), muestra que el propósito de los mecanismos de solución de controversias entre las Partes es más amplio que en el del sistema clásico del Derecho Internacional, ya que la prevención o la posibilidad de recurrir respecto a una proyecto de otra Parte, entre otros elementos, tienen esta característica singular.

Cuestiones previas.

Relaciones entre mecanismos previstos en el Tratado y en el Acuerdo OMC:

Si un asunto puede ser sometido a un mecanismo previsto en el Tratado o en el Acuerdo (o convenios negociados de conformidad con éste, o en cualquier acuerdo que le suceda), la Parte reclamante puede decidir a qué foro lleva su solicitud. Esto significa la igualdad entre los mecanismos. Una vez que uno de estos procedimientos (TLC u OMC) se ha iniciado, el foro seleccionado será excluyente del otro.

Relaciones entre mecanismos previstos por el Tratado y controversias en las cuales incida el Artículo A-04 *(Relación con tratados en materia ambiental y de conservación):*

Si la Parte demandada alega que su acción está sujeta a dicho Artículo, y solicita por escrito que se apliquen los procedimientos previstos en el Tratado, la Parte reclamante tiene que atenerse a esta decisión para toda la tramitación del asunto de que se trata.

El Tratado sigue la regla del Tratado de Libre Comercio de América del Norte según la cual en caso de incompatibilidad entre el primer instrumento y las

obligaciones específicas en materia comercial contenidas en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (1973), el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono (1987) y el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos (1989), prevalecen las disposiciones del Tratado, siempre que cuando una Parte tenga la opción entre medios igualmente eficaces y razonablemente a su alcance, elija la que tenga menor grado de incompatibilidad con las demás disposiciones del Tratado.

Procedimientos.

CONSULTAS (Art. N-06)

Cualquiera Parte puede solicitarlas por escrito a la otra respecto de cualquiera medida adoptada o en proyecto, o respecto de cualquier asunto que considere pudiese afectar el funcionamiento del Tratado. Se establece un plazo de 15 días para el inicio de consultas en materia de bienes agrícolas.

Mediante las consultas, las Partes harán "todo lo posible" por alcanzar una solución mutuamente satisfactoria de cualquier asunto. Se exige que en las consultas se aporte la información suficiente que permita un examen completo de la manera en que la medida adoptada o en proyecto, o cualquier otro asunto, podría afectar el funcionamiento del Tratado, y que la información confidencial o reservada tenga el mismo trato que el que da la Parte que la ha proporcionado.

BUENOS OFICIOS, CONCILIACION Y MEDIACION (Art. N-07)

Una Parte puede solicitar que se reúna la Comisión creada por el Tratado, si un asunto no se resuelve mediante Consultas. La Comisión se reunirá y se dedicará a la solución de la controversia. La Comisión de Libre Comercio está integrada por representantes de ambos Estados.

Este órgano tiene una amplia gama de opciones para abordar la controversia que se somete a su conocimiento, los buenos oficios, la conciliación, la mediación u otros procedimientos. Puede convocar a asesores técnicos o crear grupos de trabajo o de expertos que considere necesarios.

ARBITRAJE (PANEL ARBITRAL) (Art. N-08)

Si un asunto no es resuelto dentro de determinado plazo de reunida la Comisión, una Parte puede solicitar por escrito el establecimiento de un panel arbitral. La solicitud se entrega a la sección correspondiente del Secretariado y a la otra Parte. La integración del panel arbitral está reglada por el Tratado, proceso que básicamente se rige por los siguientes principios.

Las Partes establecerán mediante acuerdo, una lista de hasta veinte personas idóneas, de las cuales cuatro no serán ciudadanos de ellas. Entre los requisitos que deberán cumplir se encuentran los conocimientos especializados o la experiencia en derecho, comercio internacional, entre otros requisitos. Deben ser independientes, no recibir instrucciones de las Partes, ni estar vinculados con ellas. Existirá un código de conducta para ellas.

El Tratado señala el procedimiento de selección del panel, el cual estará integrado por cinco miembros. Establece asimismo, que corresponde a la Comisión adoptar unas Reglas Modelo de Procedimiento las que se fundarán en ciertos principios (derecho a una audiencia mínima, carácter confidencial).

En cuanto a la competencia ("términos de referencia"), el Tratado define como examinar el asunto sometido a la Comisión (en los términos de la solicitud para la reunión de la Comisión) y emitir las conclusiones, determinaciones y recomendaciones a que se refiere el Artículo N-15(2). De esta manera, el panel no tiene sólo una función para decidir. La importancia de los términos de referencia es tal que determinan que una parte pueda alegar que un asunto ha sido causa de anulación o menoscabo de beneficios, o que un panel formule conclusiones sobre el grado de los efectos comerciales adversos que haya generado una medida adoptada por la otra Parte que juzgue incompatible con las obligaciones de este Tratado o haya causado anulación o menoscabo en el sentido del Art. N-04. Puede recabarse la opinión de expertos o de un comité de revisión científica.

Resultado de la actuación del panel.

Este emitirá un informe fundado en los argumentos y comunicaciones presentados por las Partes y en cualquier información recibida de conformidad con el Artículo N-13 ó N-14 (antes explicados). Existirá un informe preliminar que contendrá las conclusiones de hecho, la determinación de si la medida en cuestión es o puede ser incompatible con las obligaciones derivadas del Tratado, o es causa de anulación o menoscabo en el sentido del Anexo N-04, o cualquier otra determinación solicitada en los términos de referencia y recomendaciones, si las hubiere, para solucionar la controversia.

La emisión de un informe final se produce después de haber recibido las observaciones escritas, y consignará los votos de mayoría y particulares, sin individualizar sus autores. Las Partes comunicarán confidencialmente a la Comisión el informe final del panel.

Cumplimiento del informe final.

Las Partes convendrán la solución de la controversia, una vez recibido el informe final del panel. Esta solución se ajustará –por lo regular– a las determinaciones y recomendaciones de dicho panel, y notificarán a sus secciones del Secretariado toda resolución que hayan acordado respecto de cualquier controversia.

La solución consistirá –siempre que sea posible– en la no ejecución o en la derogación de la medida disconforme con el Tratado o que sea causa de anulación o menoscabo en el sentido del Anexo N-04. Si no se adopta la solución, podrá otorgarse una compensación.

Si no hay acuerdo respecto a la solución, y el panel ha resuelto que una medida es incompatible con las obligaciones del Tratado o es causa de anulación o menoscabo en el sentido del Anexo N-04 y la Parte demandada no ha llegado a acuerdo con la reclamante sobre una solución mutuamente satisfactoria, ésta podrá suspender la aplicación de beneficios de efecto equivalente a la Parte demandada, hasta el momento en que alcancen un acuerdo sobre la resolución de la controversia. Esta suspensión deberá referirse en primer lugar al mismo sector o sectores que se vean afectados por la medida, o por otro asunto que el panel haya considerado incompatible con las obligaciones del Tratado, o que haya sido causa de anulación o menoscabo en el sentido del Anexo N-04. Si la Parte reclamante considera que no es factible la suspensión en el mismo sector o sectores, podrá suspender beneficios en otros sectores.

Podrá someterse el tema de si el nivel de beneficios suspendidos es manifiestamente excesivo, a un nuevo panel arbitral, si la otra Parte lo solicita a través del Secretariado.

Esta sección del Tratado es claramente innovadora en el derecho internacional por cuanto el resultado de la intervención del panel arbitral no es necesariamente una decisión obligatoria.

Otros casos: procedimientos internos, reclamaciones de particulares, medios alternativos.

El Tratado establece que si una cuestión de interpretación o de aplicación del Tratado surge en el procedimiento judicial o administrativo interno de una Parte, y cualquiera Parte considera que amerita su intervención, o cuando un tribunal u órgano administrativo solicite la opinión de una de las Partes, esa Parte lo notificará a su sección del Secretariado y a la otra Parte. La Comisión procurará acordar una respuesta adecuada. Si la Comisión no llega a un acuerdo, cada Parte podrá someter su propia opinión al tribunal u órgano administrativo.

No podrá otorgarse derecho a los particulares para actuar en virtud de la ley interna contra otra Parte fundándose en que una medida de la otra Parte es incompatible con el Tratado.

El Tratado establece que, en la mayor medida posible, cada Parte promoverá y facilitará el recurso al arbitraje y a otros tipos de medios alternativos para la solución de controversias comerciales internacionales entre particulares en la zona de libre comercio. Para este efecto se señala que se dispondrá procedimientos adecuados que aseguren la observancia de convenios de arbitraje y el reconocimiento y ejecución de los laudos arbitrales que se pronuncien en esas controversias. Se indica que las Parte cumplen con esta disposición si son partes en la Convención de Naciones Unidas sobre el Reconocimiento y Ejecución de Sentencias Arbitrales Extranjeras (1958) o la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional (1975).

2. *SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS ENTRE UNA PARTE Y UN INVERSIONISTA DE OTRA PARTE.*

La Sección II de la Tercera Parte sobre "Inversión, Servicios y Asuntos Relacionados" se refiere a esta materia. En esencia, el sistema procura asegurar un trato igual al inversionista de las Partes, de acuerdo con los principios de reciprocidad internacional y del debido proceso legal ante un tribunal imparcial. Hasta tres años desde que se tuvo conocimiento por primera vez de la presunta violación, así como del sufrimiento del daño o pérdida, puede recurrirse a esta Sección.

Las materias que pueden ser objeto de controversias sujetas a los mecanismos de esta Sección son aquéllas relativas a reclamaciones por violación de obligaciones previstas en la Sección I del Capítulo G de la Tercera Parte, o las obligaciones sobre Empresas del Estado contenidas en el Art. J-03 (2) o Monopolios y Empresas del Estado, según el Art. J-02 (3), del mismo Tratado. La reclamación debe referirse además a que el inversionista ha sufrido pérdidas o daños en virtud de la violación o a consecuencia de ella. Siguiendo una nueva tendencia en el derecho internacional, se regula la expropiación o nacionalización, disponiéndose que ella procede por causa de utilidad pública, sobre bases no discriminatorias, conforme al principio del debido proceso y el Art. G-05 (1) y con indemnización (valor justo de mercado, sin demora y completamente liquidable, entre otros requisitos).

Procedimientos.

El sistema del Tratado consulta una primera etapa de consultas y negociaciones. El arbitraje puede iniciarse, a su vez, una vez transcurridos seis meses de

ocurridos los hechos que motivan la reclamación, mediante una reclamación de un inversionista. Esta puede optar por los procedimientos previstos en los siguientes instrumentos:

- el Convenio del CIADI, siempre que tanto la Parte contendiente como la Parte del inversionista, sean Estados Partes del mismo. Es el mecanismo previsto en el Convenio sobre Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, de 1965. Chile es Parte desde 1991 de este Convenio;

- las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI, cuando la Parte contendiente o la Parte del inversionista, pero no ambas, sea Parte del Convenio del CIADI; o

- las Reglas de Arbitraje de CNUDMI, es decir, las reglas modelo sobre arbitraje comercial internacional adoptadas por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional.

De las controversias susceptibles de someterse a estos procedimientos, expresamente excluye el Tratado aquéllas que quedan cubiertas por el Anexo G-21.1 sobre controversias entre un inversionista de Canadá y Chile, o una empresa chilena que sea una persona jurídica propiedad de un inversionista de Canadá o que esté bajo su control directo o indirecto, y se hubiere sometido la controversia a un procedimiento ante un tribunal judicial o administrativo chileno. En este caso, la elección del tribunal interno es definitiva y no puede posteriormente recurrirse al arbitraje internacional.

El Tratado establece que, en la medida en que la Sección II modifica las reglas arbitrales, ellas priman sobre las contenidas en dichos instrumentos. El Tratado contiene normas específicas sobre consentimiento al arbitraje, número de árbitros y método de nombramiento, integración del tribunal en caso de que una Parte no designe árbitro o las partes contendientes no logren un acuerdo para designar el presidente del Tribunal, el consentimiento para la designación de árbitros, la acumulación de procedimientos, entre otros aspectos procesales.

Un Tribunal que actúa en el marco de este Tratado debe decidir aplicando sus disposiciones y las reglas aplicables del derecho internacional. El Tribunal está ligado por la interpretación que formule la Comisión sobre una disposición del Tratado. A este respecto, cuando una Parte alegue como defensa que una medida presuntamente violatoria está comprendida en el ámbito de una reserva o excepción contenida en los Anexos I, II o III a petición de la Parte contendiente, se solicitará una interpretación a la Comisión, sobre dicho asunto.

El laudo arbitral definitivo desfavorable a una Parte sólo podrá comprender, por separado o en combinación, daños pecuniarios y los intereses que procedan, y/o la restitución de la propiedad. En este último caso, se dispondrá que la Parte contendiente podrá pagar daños pecuniarios, más los intereses que procedan en vez de la restitución.

El laudo es obligatorio y es susceptible de los recursos o procedimientos previstos en el instrumento aplicable para su dictación, vale decir, el Convenio del CIADI, o Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI o las Reglas de Arbitraje de CNUDMI, que se refieren en general a revisión, revocación o anulación.

En cuanto a la ejecución, el inversionista contendiente puede recurrir a los mecanismos previstos en el Convenio del CIADI, la Convención de Naciones Unidas sobre el Reconocimiento y Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras, de 1958, o la Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional, de 1975. Para efectos de esta Sección, dichas convenciones se entienden aplicables a controversias sobre inversiones.

3. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN VIRTUD DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL.

Relaciones entre el Acuerdo de Cooperación Ambiental y el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Canadá (TLCCC).

El Acuerdo de Cooperación Ambiental (en adelante el "Acuerdo") constituye un instrumento jurídico –que si bien no define expresamente que su existencia jurídica depende del Tratado del TLCCC– está directamente vinculado a este último.

Esta conclusión se desprende, entre otras, de las disposiciones contenidas en el Preámbulo ("Reconfirmando la importancia de las metas y los objetivos ambientales incorporados en el TLCCC, incluido el de mejores niveles de protección ambiental").

En cuanto a sus objetivos, el Acuerdo afirma que sirve para apoyar las metas y los objetivos ambientales del TLCCC, y además para evitar la creación de distorsiones o de nuevas barreras en el comercio. Este punto es fundamental, ya que el Acuerdo no podrá interpretarse o ejecutarse con la finalidad de crear tales distorsiones o barreras y podrá servir para discutir si las medidas ambientales adoptadas en relación con materias cubiertas por el TLCCC, tienen por finalidad provocar tales efectos distorsionadores.

Este punto debe examinarse, en todo caso, en conexión con el capítulo sobre solución de controversias. Entre las atribuciones del Consejo (órgano intergubernamental), se encuentra la de establecer un proceso para elaborar recomendaciones sobre una mayor compatibilidad de las reglamentaciones técnicas, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad ambiental, de manera congruente con el TLCCC, sin reducir los niveles de protección ambiental.

El Consejo creado por este Acuerdo, tiene importantes funciones de cooperación con la Comisión de Libre Comercio del TLCCC, entre ellas, en materia de prevención de controversias, apoyando las consultas que se establezcan cuando una Parte considere que otra Parte ha renunciado a aplicar una medida ambiental o la ha anulado. El Consejo coopera con la Comisión en el examen de los efectos ambientales del TLCCC.

En materia de solución de controversias, específicamente en la determinación de las materias arbitrables, el Acuerdo crea una vinculación necesaria con el TLCCC ya que será posible pasar a la vía arbitral cuando se alegue la existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de la Parte demandada a los lugares de trabajo, las empresas o los sectores que produzcan bienes o proporcionen servicios que sean objeto de comercio entre los territorios de las Partes, o que compitan en el territorio de la Parte demandada con bienes producidos o con servicios proporcionados por personas de la otra Parte. La condición así establecida, de vinculación entre la pauta persistente de omisiones y los sectores productivos vinculados al comercio entre Chile y Canadá, ilustra acerca de esta dependencia jurídica entre ambos instrumentos.

Políticamente, el Acuerdo además es definido por las Partes como un antecedente que facilita la eventual adhesión de Chile al Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

Obligaciones de las Partes y sus Fuentes. Alcance de la legislación nacional.

Del conjunto de obligaciones que se generan para las Partes, destacamos las siguientes.

Cada Parte:

Garantizará que sus leyes y reglamentos prevean altos niveles de protección ambiental y se esforzará por mejorar dichas disposiciones (Art. 3º sobre Niveles de Protección).

Asegurará, mediante medidas de publicidad o pondrá a disposición de las personas interesadas o de la otra Parte, sus leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general sobre asuntos comprendidos en este acuerdo. En este punto, debería señalarse que el deber de publicar por adelantado cualquier medida que se proponga adoptar, podría entenderse como el deber de dar publicidad.

Aplicará de manera efectiva sus leyes y reglamentos ambientales a través de medidas gubernamentales adecuadas. Entre las medidas en referencia, el Acuerdo señala algunas que no corresponden claramente a la competencia que el derecho internacional atribuye ordinariamente a los gobiernos, cuales son la referencia a proveer o alentar el uso de servicios de mediación o arbitraje y a expedir resoluciones administrativas, incluidas las de naturaleza reparadora, función que puede semejarse más a la judicial que a la que corresponde a la autoridad administrativa.

Sin embargo, nada impide que los Estados puedan asumir tales obligaciones, otra cosa es que en su derecho interno encuentren vigencia tales procedimientos. En todo caso, el concepto de aplicación efectiva de la legislación ambiental se encuentra calificado por las excepciones establecidas en el Art. 44, 1, que determina cuando no se aplica a un caso concreto (si existe un ejercicio razonable de la discrecionalidad con respecto a cuestiones de investigación, judiciales, etc.) y cuando la acción u omisión resulte de decisiones de buena fe para asignar los recursos necesarios para aplicar la ley a otros asuntos ambientales que se consideren de mayor prioridad).

Asegurará la disponibilidad, conforme a su derecho, de procedimientos judiciales, cuasi judiciales, o administrativos para aplicar sus leyes y reglamentos ambientales, con el fin de sancionar o reparar las violaciones a éstos. En lo correspondiente a recursos y sanciones, el Acuerdo contiene disposiciones que la legislación interna debe ordenar de manera más clara, según la naturaleza de los actos, y el contenido o alcance de las medidas que pueden adoptarse, dentro de las cuales cabe la adopción de medidas precautorias y sanciones.

Esta disposición deberá aplicarse de manera coordinada con lo dispuesto en el Art. 7° sobre garantías procesales. Igualmente, la mención que se hace al costo de confinar o limpiar la contaminación debería considerarse dentro de lo dispuesto en el punto (a) del inciso 3, del Art. 5, ya que se trata de factores o elementos a tener en cuenta en el ámbito de la aplicación de medidas, tales como la naturaleza y gravedad de la infracción y no de las medidas mismas.

En cuanto a las acciones de los particulares, el Acuerdo contempla dos hipótesis fundamentales (Art. 6):

- El deber de cada Parte de garantizar que **las personas interesadas** puedan solicitar a las autoridades competentes de esa Parte que investiguen presuntas violaciones a sus leyes y reglamentos ambientales;
- El deber de cada Parte de garantizar que **las personas con un interés jurídicamente reconocido** conforme a su derecho interno en un asunto particular, tengan acceso adecuado a procedimientos (administrativos, cuasi judiciales o judiciales) para la aplicación de las leyes y reglamentos.

En esta materia, cada Parte asume obligaciones en materia de establecimiento o aplicación de las leyes que permitan dar acceso a vías de reclamación internas, tanto contra el Estado como contra otras personas bajo la jurisdicción de la Parte correspondiente. Puede haber reclamaciones por daños, solicitar sanciones o medidas de reparación, medidas precautorias, etc. Estos procedimientos se desarrollan exclusivamente en el ámbito interno de cada Parte y no constituyen instancias internacionales, sin perjuicio de que en virtud del derecho internacional los Estados están obligados a proveer la disponibilidad de los recursos correspondientes.

No se admitiría, en todo caso, que hubiera reclamaciones ante órganos de una Parte en contra de particulares u órganos de otra Parte. Asimismo, existirá incumplimiento del Acuerdo por parte del Estado que no adopte estos mecanismos y vías de reclamación internas, dejando de garantizar el derecho a accionar.

En materia de garantías procesales, el Acuerdo claramente exige que los procedimientos administrativos, cuasi judiciales y judiciales cumplan con determinados requisitos y criterios. De éstos, creemos que los conceptos de "justos, abiertos y equitativos" se entenderán definidos en relación con las categorías señaladas en el Art. 7 que colocan en primer lugar el principio del debido proceso legal. Igualmente, el Acuerdo obliga a garantizar la imparcialidad e independencia de los tribunales.

Estas obligaciones que rigen esencialmente para ser aplicadas en el ámbito interno de los Estados, deben ser consideradas conjuntamente con aquéllas relativas a la cooperación entre los Estados Partes. El Acuerdo establece importantes obligaciones en materia de cooperación y suministro de información entre las Partes, así como con los órganos creados por este instrumento. Así, pueden solicitar información un Secretariado nacional, el Consejo o los miembros del Comité Conjunto Revisor de Peticiones. El cumplimiento de estas obligaciones (Arts. 20 y 21) podría estar vinculado al tema de la solución de

controversias, en la medida en que sean el origen de situaciones o asuntos que afecten el funcionamiento del Acuerdo.

Organos, naturaleza y competencias:

El Acuerdo crea una estructura de órganos internacionales que presentan cierta complejidad en cuanto a sus funciones, los procedimientos aplicables y la jerarquía prevaleciente entre ellos. Estos órganos integran (Consejo, un Comité Conjunto Revisor de Peticiones y un Comité Consultivo Público Conjunto) el ente principal denominado Comisión para la Cooperación Ambiental.

El Consejo, entre otras funciones que describe detalladamente el Art. 10, tiene competencias en materia de solución de controversias, y fortalece la aplicación del TLCCC en cuanto apoya las consultas que se inicien en relación con las alegaciones de que una Parte ha renunciado a aplicar una medida ambiental o la ha "anulado" o ha ofrecido hacerlo, como forma de alentar el establecimiento, adquisición, expansión o conservación de una inversión.

En cuanto a la solución de controversias, tiene facultades para tratar las cuestiones o controversias relativas a la interpretación o aplicación del Acuerdo, así como contribuye a la prevención o solución de controversias comerciales relacionadas con el medio ambiente, incluso procurando evitarlas. Tiene en consecuencia, importantes funciones negociadoras y puede hacer recomendaciones a la Comisión de Libre Comercio respecto a la prevención de disputas sobre la materia.

Además, el Consejo examina los efectos ambientales del TLCCC, lo cual hace que su labor deba darse estrechamente vinculada a la de la Comisión antes indicada.

En cuanto al Comité Conjunto Revisor de Peticiones (Art. 12 y ss.), uno de los aspectos fundamentales es el establecimiento de su código de conducta, el cual deberá estar dirigido a garantizar la confidencialidad en caso de que se le solicite observarla, así como la estricta imparcialidad e independencia de sus miembros respecto de las Partes y los particulares que promueven una petición. El Acuerdo hace referencia a la exigencia de objetividad, lo cual debería entenderse en relación con la ausencia de interés comprometido de parte de sus miembros y en la necesidad de fundar sus argumentaciones y conclusiones.

Las peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental y la formación de un expediente de hechos:

El Acuerdo establece que podrá considerarse por los Secretariados Nacionales (órganos internos, pero regidos por el Acuerdo y que apoyan a la Comisión)

aquellas peticiones de personas u organizaciones no gubernamentales que residen o está establecida en el territorio de una Parte y que afirmen que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental (Art. 14). La petición de los particulares (persona u organización no gubernamental) se presenta ante cualquier Secretariado Nacional, el cual proveerá una copia de aquéllas al otro Secretariado. A la luz de esta disposición, la petición puede ser formulada por personas extranjeras, pero residentes o establecidas en el territorio de la Parte.

El Comité decide si la petición merece que se solicite una respuesta a la Parte, para lo cual tomará en cuenta:

- si se alega daño a la persona u organización,
- si la petición, por sí sola o en conjunto con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio (en este proceso) contribuiría a la consecución de las metas del Acuerdo
- si la petición ha sido objeto de recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte, y
- si se basa exclusivamente en información de medios de comunicación.

El Acuerdo no señala claramente la exigencia de la obligación de agotar los recursos internos antes de formularse una petición o que sólo en caso de que hubiere denegación de acceso a estos recursos o ausencia de ellos, o una resolución manifiestamente adversa y arbitraria, podrá acogerse a tramitación tal petición. No obstante, el Comité Conjunto Revisor de Peticiones tomará en cuenta (se guiará por) si se ha acudido a tales recursos conforme a la legislación de la Parte correspondiente, para adoptar la decisión de si se pide una respuesta a dicha Parte.

El expediente de hechos solamente podrá iniciarse, en consecuencia, si el Comité conjunto Revisor de Peticiones considera, teniendo en cuenta la respuesta de la Parte correspondiente, que la petición tiene méritos para tal propósito, y si una Parte así lo decide.

En el caso en que se aplique la hipótesis prevista en el inciso 2 del Anexo 41 (relativo a peticiones de una organización o empresa sin vinculación gubernamental, constituida u organizada conforme a las leyes de una provincia canadiense sujeta a un estatuto establecido por el inciso 1 de dicho Anexo), el expediente de hechos se realizará por acuerdo de Consejo.

El expediente de hechos es elaborado por un experto en materias ambientales comisionado por el Secretariado Nacional de la Parte que no es objeto de la

petición y seleccionado de una lista de expertos que las Partes establecen de acuerdo. Existe un plazo de 6 meses desde la entrada en vigencia del Acuerdo para confeccionar esta lista.

El expediente se prepara tomando en cuenta toda la información proporcionada por una Parte y podrá considerar toda información pertinente, de naturaleza técnica, científica o de otra disponible al público o que pueden allegar las siguientes personas o entidades:

- personas o entidades no gubernamentales interesadas
- por el Comité Consultivo Público Conjunto
- elaborada por expertos independientes

El experto en materias ambientales presenta un proyecto de expediente de hechos al Consejo y cualquiera Parte puede hacerle observaciones sobre su exactitud dentro de los 45 días posteriores a su presentación.

Una vez recibidas las observaciones, el experto incorporará las que procedan en el expediente final de hechos y las presentará a la consideración del Consejo. El Acuerdo no señala expresamente lo que sucede en este nivel, pero se entiende que el Consejo puede revisar el expediente y adoptarlo. No se desprende del texto que el Consejo pueda simplemente rechazarlo, debido a que a solicitud de una Parte deberá poner a disposición pública el expediente final dentro de los 60 días a partir de su presentación. Esta frase, que no se refiere a la adopción, sino que a la presentación que sirve de punto de partida al plazo, indicaría que la consideración del expediente por el Consejo no implicaría el derecho a rechazarlo.

Controversias entre las Partes. Procedimientos y Competencia *ratione materiae.*

Consultas:

El Acuerdo establece como regla básica que podrá solicitarse consultas respecto de un asunto en el cual se alegue la existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de otra Parte. Las consultas son necesarias para que se abran sucesivamente los demás procedimientos previstos por el Acuerdo. Ellas se realizan entre las Partes (concepto distinto del Consejo aunque éste lo integren representantes de aquéllas) y tienen por objeto alcanzar una solución mutuamente satisfactoria del asunto.

Si estas consultas no conducen a ese resultado, cualquiera de las Partes podrá solicitar una sesión del Consejo, quien actúa para estos efectos como órgano político o diplomático de solución de controversias. Su función es de naturaleza negociadora y recomendatoria para ayudar a las Partes a alcanzar una solución mutuamente satisfactoria de la controversia. El Consejo decide si hace públicas las recomendaciones.

El arbitraje:

En caso de que el asunto no se resuelva en un plazo determinado, a solicitud de una de las Partes, el Consejo convocará a un panel arbitral para examinar el asunto si se cumple que éste consiste en una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de la Parte correspondiente relativa a:

- los lugares de trabajo,
- las empresas,
- las compañías
- los sectores
- que produzcan bienes o proporcionen servicios que sean objeto de comercio entre los territorios de las Partes, o que compitan en territorio de la Parte demandada con bienes producidos o con servicios proporcionados por personas de la otra Parte.

(Art. 24)

De las disposiciones relativas al procedimiento arbitral, destacamos la necesidad de que el Consejo establezca unas Reglas Modelo de Procedimiento, que consagren garantías básicas (derecho a audiencia, oportunidad de presentar alegatos y réplicas por escrito, etc.). Sobre esta materia, no habiendo un modelo general de reglas para arbitrajes de esta naturaleza, cabría considerar analógicamente reglas provenientes del arbitraje comercial internacional, del arbitraje relativo a inversiones, así como el contemplado en tratados sobre medio ambiente, así como la experiencia en el marco del TLC.

El arbitraje previsto en el Acuerdo tiene particularidades que lo distinguen del procedimiento generalmente aplicable en otros asuntos entre Estados:

- se adopta un informe preliminar, que contiene conclusiones de hecho, la determinación de si se da el supuesto de arbitrabilidad antes indicado, y eventualmente recomendaciones que incluyan un plan de acción para corregir

la pauta de no aplicación del Acuerdo; el informe preliminar es susceptible de observaciones de las Partes y de reconsideración;

- se adopta un informe final (puede ser por mayoría), el cual es comunicado al Consejo por las Partes y publicado.

Cumplimiento y ejecución del informe final:

Si el informe final señala que ha habido una pauta persistente de incumplimiento, las Partes podrán adoptar un plan de acción mutuamente satisfactorio, "el cual, por lo regular, se ajustará a las determinaciones y recomendaciones del panel". Esto indica que del informe final surge una obligación de hacer para las Partes, cual es de adoptar un plan de acción mutuamente satisfactorio.

Si tal plan no se acuerda, o si existe discrepancia acerca del cumplimiento de la Parte demandada, podrá la otra Parte solicitar se convoque nuevamente al panel, dentro de un plazo determinado. El curso que sigue la solicitud varía según la hipótesis de que se trate, si es la falta de adopción de un plan de acción o si no hay acuerdo sobre el cumplimiento del plan.

En el primer caso (Art.33,1,a) el panel determinará si cualquier (un) plan propuesto por la Parte demandada es suficiente para corregir la pauta de no aplicación, y podrá aprobarlo o, establecer un plan conforme con la legislación de esa Parte. Si el caso lo merece, podrá imponerse una contribución monetaria de conformidad con el Anexo 33.

En el segundo caso (Art. 33,1,b) el panel determinará si la Parte demandada está cumpliendo con el plan de acción, situación en la cual no podrá imponer una contribución monetaria, o si no esta cumpliendo, se impondrá una contribución monetaria de conformidad con el Anexo 33.

Un panel que es vuelto a convocar de conformidad con el Art. 33 (discrepancia sobre el plan de acción o no cumplimiento de lo previsto por éste), tiene competencia para disponer que la Parte demandada cumpla plenamente con cualquiera de los planes de acción a que se refieren los casos antes expuestos, así como que realice una contribución monetaria. Esta disposición (resolución) del panel arbitral es definitiva.

Se establece un procedimiento de aplicación interna de la determinación de un panel arbitral, así como de ejecución a través de los tribunales internos. En Chile, la Corte Suprema ordenará la ejecución de la determinación de un panel, conducente a la aplicación de una contribución monetaria, o que cumpla con un plan de acción. Esta fórmula combina elementos del derecho internacional propiamente tal (determinación del panel), jurisdicción arbitral, con derecho

internacional privado en el sentido del cumplimiento de sentencias arbitrales extranjeras. Cabe hacer notar que la entidad que solicita el cumplimiento por la vía judicial en Chile, es el Secretariado Nacional de Canadá, actuando en nombre de la Comisión.

Relaciones con otros acuerdos o tratados ambientales.

El Acuerdo no tiene como objeto derogar o afectar los derechos y obligaciones de una las Partes conforme a otros acuerdos internacionales ambientales, incluyendo acuerdos sobre conservación, de los que ella sea miembro. Esto significa que podrá recurrirse a mecanismos de solución de controversias establecidos en otros tratados, y que éstos continuarán aplicándose en los casos por ellos contemplados.

Asimismo, para presentar una petición relativa a un asunto o materia ante el Secretariado Nacional pertinente, deberá declararse que no será presentada además ante la Comisión prevista por el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (Art. 14). La obligación es relevante para personas u organizaciones residentes o establecidas en el territorio de Canadá por el momento.

La Parte que recibe una petición del Comité Conjunto Revisor de Peticiones (Art.14, 3) deberá notificar a dicho Comité si el asunto es materia de un procedimiento previsto en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, y si la información es afirmativa, el Comité no podrá continuar tramitando la petición de que se trata. Es otra disposición que se aplica a Canadá por el momento.

La Proyección Internacional de la Región del Bío-Bío

Claudio Rojas Miño[*]
Hernán Gutiérrez Bermedo[**]

La estrategia de desarrollo chilena de los últimos lustros en buena medida está dada por las políticas que se adoptaron para enfrentar la crisis de la deuda externa de comienzos de los años ochenta. A raíz de ellas se favoreció una política económica menos ortodoxa que la de los años precedentes, controlándose variables claves como el precio del trigo y la tasa de interés, y sobre todo, la relación (tipo de cambio/salarios), manteniéndola alta de manera que en conjunto con las primeras estimularan una orientación exportadora intensiva en "recursos domésticos de bajo costo"[1], vale decir, en recursos naturales y mano de obra semicalificada.

Junto con inducir una amplia internacionalización de la economía chilena, estas medidas estimularon una reestructuración del aparato productivo nacional, que se dio en tres dimensiones principales: i) la gestación de una nueva "arquitectura industrial", donde perdieron importancia relativa los sectores ligados a la sustitución de importaciones, sujetos de fuertes racionalizaciones, y ganaron importancia, en cambio, los sectores ligados a la explotación de recursos naturales; ii) una extendida transnacionalización del capital, como forma de disminuir la deuda externa a través de la re-privatización (con inversionistas extranjeros) de un amplio conglomerado de empresas, muchas de ellas con problemas financieros a raíz de la crisis de 1982-83; y, iii) la emergencia de un conjunto de establecimientos fabriles y procesos productivos en regiones, por la necesidad de cercanía de las empresas a los recursos naturales y a la infraestructura portuaria.

---

[*] Sociólogo. Profesor y Director, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, CEUR, Universidad del Bío-Bío.
[**] Economista y Cientista Político. Profesor en el área de Política y Relaciones Internacionales del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

[1] Uribe-Echavarría, F. *Desarrollo regional en el nuevo entorno de políticas públicas. Un nuevo rol para el Estado latinoamericano*, Docto. CPRD-B/41, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES/ONU, Santiago de Chile, 1991.

Esta reestructuración señala las bases de la apertura de la economía chilena y su internacionalización, y que en los años recientes ha sido profundizada por parte de los dos últimos gobiernos, a través de una estrategia explícita de inserción equilibrada en los cuatro grandes polos de la economía global: el Este Asiático, la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio en América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) y Mercosur. De hecho, de 3.823 millones de dólares FOB exportados en 1985, se llegó a 16.447 millones de dólares en 1995[2] –un 15,7% de crecimiento promedio anual nominal– habiendo crecido el comercio en todos los bloques, el más significativo experimentado con el Este Asiático (que de 655 millones de dólares en 1985 pasa a 5.482 millones en 1995).

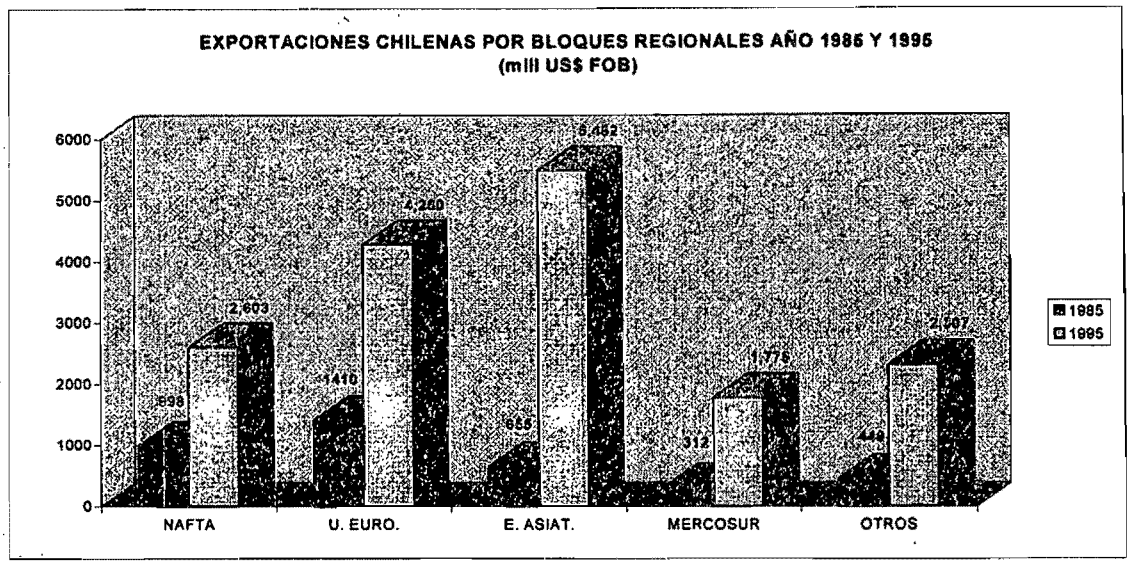
Los Cuadros 1 y 2 muestran claramente que, entre 1985 y 1995, todos los bloques crecen significativamente en su comercio con Chile, pero con un cambio sustancial en la importancia relativa de cada uno. NAFTA y la Unión Europea, que en un comienzo eran los mercados más importantes para las exportaciones chilenas, hacia el final del período han disminuido considerablemente su participación relativa (NAFTA cae de un 26% a un 16%, y la Unión Europea de un 37% a un 26%). En cambio, el Este Asiático, que en 1985 explicaba el destino de sólo el 17% de las exportaciones, en 1995 lo hace con el 33%, constituyéndose, sin duda, en el principal mercado actual para los envíos chilenos. Mercosur también creció su participación relativa, pero es el socio menos importante del conjunto (de 8% en 1985 pasó a 11% en 1995).

Pero si bien la composición del comercio nacional con cada polo es variable, todos tienen una presencia importante en el comercio con Chile, y la estrategia de internacionalización sigue señalada aún en forma notable por la exportación de materias primas y *'commodities'* (ver Cuadro 3) y con un fuerte componente de transnacionalización de los activos de las empresas involucradas, constituyendo rasgos que marcan aún, casi estructuralmente, la inserción chilena en los mercados globales.

---

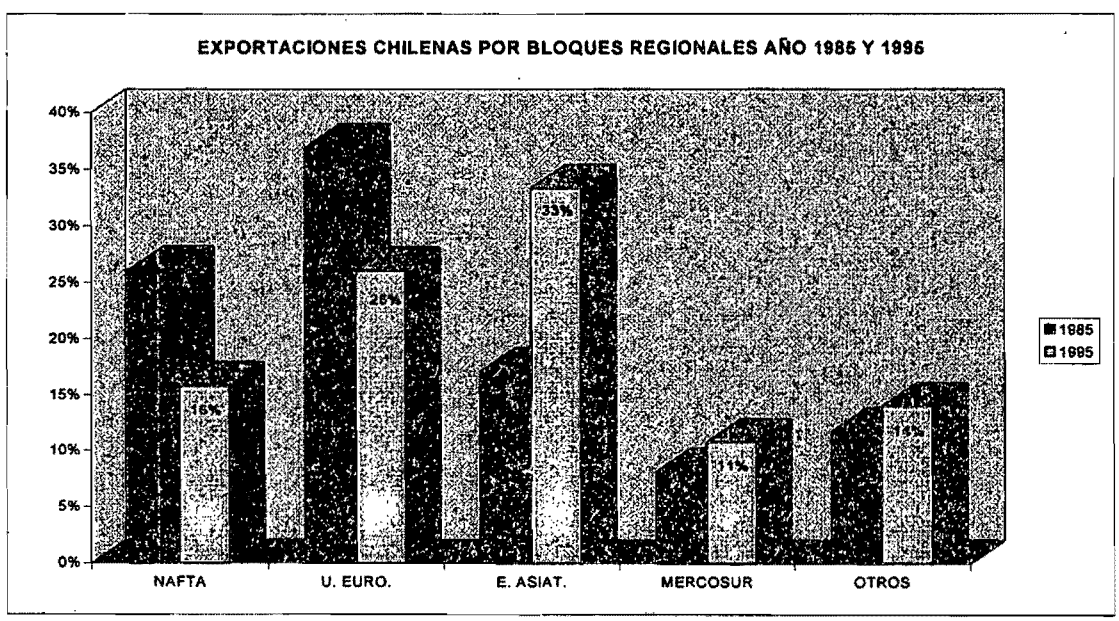
[2]Fuente: *Boletín del Banco Central*, 1996

CUADRO Nº 1



Fuente: elaboración propia CEUR/UBB, a partir del Boletín del Banco Central.
Nota 1: para la Unión Europea en 1985 se incluye a la República Federal y Democrática alemana y quedaron fuera de la estadística: Austria, Finlandia, Noruega y Turquía.
Nota 2: el Este Asiático en 1985 sólo incluye a cinco economías: Hong Kong, Corea del Sur, Japón, República Popular China y Taiwan. Las demás economías no mostraban saldos significativos.

CUADRO Nº 2



Fuente: elaboración propia CEUR/UBB, a partir del Boletín del Banco Central.
Nota 1: para la Unión Europea en 1985 se incluye a la República Federal y Democrática alemana y quedaron fuera de la estadística: Austria, Finlandia, Noruega y Turquía.
Nota 2: el Este Asiático en 1985 sólo incluye a cinco economías: Hong Kong, Corea del Sur, Japón, República Popular China y Taiwan. Las demás economías no mostraban saldos significativos.

CUADRO Nº 3

Exportaciones chilenas según bloques económicos (1995, US$ FOB)

NAFTA	U. EUROPEA	MERCOSUR	E. ASIATICO
2.602.416.484	4.364.516.904	1.774.804.579	5.479.237.555
15,82%	26,54%	10,79%	33,32%
cobre y deriv: 25,7%	cobre y deriv: 49,6%	cobre y deriv: 31,6%	cobre y deriv: 51,4%
uvas frescas: 12,4%	celulosa: 12,0%	alcohol metil.: 5,2%	celulosa: 8,4%
oro en bruto: 6,7%	molibd. conc: 3,9%	papel prensa: 3,4%	harina pesc.: 7,8%

Otros Mercados:	2.225.524.478	13,53%
Total país:	16.446.500.000	100%

Fuente: elaboración CEUR/UBB, a partir de los trece principales productos nacionales exportados hacia cada país con los que Chile comercia. Basado en información de PROCHILE y del Banco Central.

LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.

Los rasgos que muestra la inserción internacional la Región del Bío-Bío reflejan, más que ninguna otra región del país, los mayores logros y desafíos de esta estrategia de desarrollo. De hecho, la región ha visto aparecer en los últimos 15 años un conjunto de establecimientos productivos ligados a los sectores pesquero y forestal-celulosa, producto de su cercanía a los recursos naturales, de la infraestructura vial y portuaria existente en la región y una abundante masa laboral semicalificada. Estos sectores generan la mayor parte de las exportaciones que produce la región y que explican el dinamismo de la economía regional de los últimos años.[3] El Cuadro 4 muestra que de un total de 2.600

[3]Los trabajos de Boisier y Silva (1990) y Rojas (1995) muestran que el conglomerado productivo-industrial de la Región del Bío-Bío está constituido por establecimientos de tres tipos generales: i) pequeñas y medianas empresas ubicadas en sectores tradicionales (calzado, textiles, loza), ii) un conjunto de grandes firmas industriales elaboradoras de insumos intermedios (acero, cemento, petroquímica), provenientes del polo de desarrollo industrial gestado en la zona desde comienzos de la década de los años cincuenta, y iii) un par de sectores emergentes –el pesquero y el forestal/celulosa– estimulados por la reestructuración productiva de los años ochenta, que aprovechan la cercanía de la materia prima y de la infraestructura vial y portuaria.

Es un conglomerado que se caracteriza por ser primordialmente activado por el dinamismo de la demanda, exhibe un nivel tecnológico medio-bajo, y presenta una fuerte tendencia a la enajenación de los

millones de dólares exportados en 1995, los sectores pesquero y forestal-celulosa en conjunto inciden en un 91,6% del total, siendo los bloques de destino más importantes el Este Asiático (45%, más significativo aún que para el país) y la Unión Europea (23%). NAFTA y Mercosur explican el 8% y 7% de las exportaciones regionales, proporciones bastante menores de lo que estos bloques representan para el país.

CUADRO Nº 4

EXPORTACIONES DE LA REGION DEL BIO-BIO, SEGUN CONGLOMERADOS ECONOMICOS EN 1995 (US$ FOB)

	Pesca	Agricultura	Forestal	Otras ind.	Otras exp.	Total	%
NAFTA	21.290.687	6.587.200	150.532.722	16.190.296	2.240.972	**196.841.877**	***7,59%***
MERCOSUR	2.786.312	27.900.264	117.632.525	11.702.768	10.570.333	**170.592.202**	***6,58%***
U. EUROPEA	58.276.440	34.522.291	499.835.678	3.774.733	3.317.645	**599.726.787**	***23,13%***
E. ASIATICO (*)	373.841.955	1.530.282	790.813.975	1.390.009	41.838	**1.167.618.059**	***45,04%***
OTROS (**)	59.727.049	29.981.249	297.789.261	57.945.418	12.163.167	457.606.145	***17,65%***
TOTAL	**515.922.443**	**100.521.286**	**1.856.604.161**	**91.003.224**	**28.333.955**	**2.592.385.070**	***100%***
%	**20%**	**3,88%**	**71,62%**	**3,51%**	**1,09%**	**100%**	

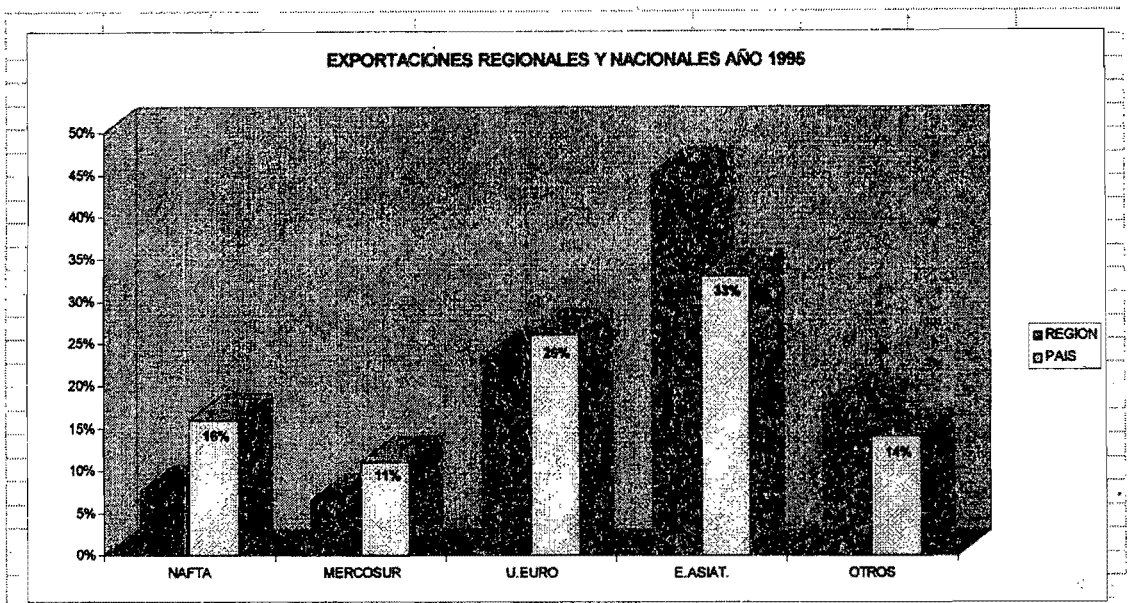
Fuente: INE región del Bío-Bío.

(*) Datos procesados en el CEUR/UBB, basado en información DICOM.

(**) incluye: resto de América Latina, resto de Asia, Africa, Medio Oriente.

procesos decisionales y a la transnacionalización de la propiedad del capital a medida que aumenta el tamaño de las empresas, lo que lo hace característico de la vía neotaylorista de reestructuración industrial y de inserción poscrisis en los flujos internacionales (Ver Boisier, S. y V. Silva: "Propiedad del capital y desarrollo regional endógeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual. Reflexiones acerca de la Región del Bío-Bío (Chile)" en: *Revolución tecnológica y reestructuración productiva: Impactos y desafíos territoriales*, F.Alburquerque, C. de Mattos, R. Jordán (comps.) Buenos Aires, 1990, GEL; y Rojas, C. "El desarrollo después de la crisis del Estado de Bienestar. Sus posibilidades en el caso de Concepción, Chile", *Cuadernos del Ilpes* Nº41, N.U. Santiago de Chile, 1995.

CUADRO Nº 5



Fuente: elaboración CEUR/UBB, a partir de datos del Banco Central y del INE región del Bío-Bío.

Es decir, el perfil de la inserción internacional del Bío-Bío es bastante más acusado que el del país. Una representación muy fuerte de Asia Pacífico en desmedro de NAFTA y Mercosur, caracterizándose los mercados del Este Asiático por ser receptores sólo de los productos regionales emergentes –harina de pescado, celulosa, madera aserrada, rollizos– (que representan un 99% de los envíos locales a esta área del globo), no así Mercosur y NAFTA, donde si bien los envíos forestales y pesqueros son también los más importantes, los sectores industriales y agroindustriales muestran una participación que no deja de ser interesante (20% y 30%, respectivamente).

La región del Bío-Bío es muy internacionalizada, pero con un comercio que no se genera desde la región. La mayor parte de las empresas involucradas en las exportaciones generadas regionalmente pertenecen a grupos nacionales y transnacionales cuyas sedes decisionales –financieras, comerciales, de investigación y desarrollo– están localizadas fuera de la región, en Santiago, la capital, o fuera del país mismo. Por otra parte, son relaciones comerciales muy

mediatizadas por *traders,*[4] que consumen un porcentaje alto de los márgenes de comercialización de las empresas involucradas en el comercio de *commodities.* Ambos factores, enajenación de las decisiones y mediatización por *traders,* caracterizan en forma especial el comercio regional con Asia Pacífico, lejos el bloque más importante para la zona, lo que compromete y cuestiona los potenciales beneficios que esta inserción puede significar.

LA RELACIÓN REGIONAL CON ASIA-PACÍFICO Y MERCOSUR

El tipo de comercio desarrollado con Asia Pacífico y Mercosur es muy ilustrativo de los desafíos que enfrenta la región en su inserción internacional. El caso de Asia-Pacífico es emblemático, es un polo cuyo comercio no fue gestado ni desarrollado desde la región, y por las características de las economías asiáticas, son mercados renuentes a aceptar un tipo de relación que vaya más allá del intercambio de *commodities.*

El rasgo más característico del perfil comercial mostrado con Asia-Pacífico sería la gravitación de la pesca y de los recursos forestales, y la mantención de niveles similares de valor agregado en la oferta exportada. En consecuencia, el fuerte crecimiento observado en los últimos años del volumen exportado no haría más que dar cuenta de un incremento en la escala de operación, un mejor aprovechamiento de la infraestructura existente y la canalización de mayores inversiones para aumentar la escala de producción, sin que por ello hayan variado la estructura productiva y los patrones de acumulación.[5]

En esta perspectiva es dable destacar el contraste observado especialmente entre Asia-Pacífico y Mercosur. Como ya se ha establecido, las exportaciones a esta última agrupación es depositaria, también, de una fracción importante de *commodities*, pero exhibe al mismo tiempo una porción significativa de productos elaborados (agroindustriales e industriales) que no se observan en las exportaciones al Este Asiático. Detrás de esta observación cabrían dos hipótesis explicativas, complementarias entre sí. La primera sería que con los países de Mercosur las diferencias industriales y tecnológicas son menos significativas que

---

[4]Grandes compañías de comercialización general.

[5]Gutiérrez H. y C. Rojas, "Globalización y desarrollo regional: La inserción de la Región del Bío-Bío en Asia Pacífico", *Estudios Regionales* N° 4, Julio de 1996, p. 35.

con Corea del Sur, Taiwán y Japón –principales países asiáticos receptores del comercio local– por lo que es posible pensar en cadenas de valor con las economías del cono sur americano donde la participación regional puede ser interesante.

El segundo factor lo constituiría la brecha cultural y el desconocimiento de los mercados de destino, que en el caso asiático, al decir de empresarios y directivos entrevistados, se manifiestan en una "falta de transparencia" de sus mercados. Nuestras investigaciones[6] señalan que sería más bien producto del desconocimiento de las dinámicas que caracterizan a los canales de distribución, en especial la estrecha relación entre el Estado y los grandes conglomerados (Japón y Corea del Sur) o el Estado, las PYMES y la red étnica china (Taiwán).

CONCLUSIONES TENTATIVAS

La región del Bío-Bío es una región evidentemente con una alta internacionalización, en el sentido de que un porcentaje alto del producto regional se transa con el exterior, pero escasamente "globalizada", en términos de que posee una baja tasa de intercambios sociales, culturales y políticos con los mercados de destino[7], característica que es muy acusada en la relación observada con el bloque mayoritariamente destinatario de sus envíos al exterior, Asia-Pacífico, y que denota la incapacidad regional de ser depositaria de negocios y actividades de exportación en base a productos más "nobles", de mayor valor agregado.

Como ya se ha señalado, los trabajos de Boisier y Silva, y de Gutiérrez y Rojas, son abundantes en antecedentes[8] que destacan que es una inserción no generada desde la región. Estas investigaciones corroborarían que la inserción internacional de las empresas instaladas en la zona e involucradas en el comercio con los diversos bloques reflejan en buena medida los problemas fundamentales de la reestructuración productiva regional: flujos decisionales estratégicos limitados, un grado considerable de transnacionalización del capital,

---

[6]Gutiérrez H. y C. Rojas *op. cit.* p. 47.

[7]Un concepto de globalización que va más allá del mero quiebre de los límites del Estado-Nación como ámbito privilegiado de regulación de los procesos económicos y productivos, y que, en cambio, incorpora también como flujos globales los intercambios y relaciones políticas, culturales y sociales.

baja densidad de las articulaciones entre los actores regionales, y escasos flujos de innovación productiva de origen local. Son factores que explican que si bien la región ha tenido un crecimiento significativo de sus exportaciones hacia los distintos bloques, éstas están limitadas a sus ventajas comparativas estáticas y muy mediatizadas por las *traders*, empresas transnacionales de comercialización con gran capacidad financiera, quienes ejercen un poder monopsónico sobre las ventas regionales en el exterior.

Desde una perspectiva comparativa, el estudio de las políticas asiáticas de promoción de las exportaciones demuestra el importante rol estratégico que le cabe al Estado para generar ventajas competitivas, facilitar la adquisición y difusión de las innovaciones tecnológicas y reducir los niveles de incertidumbre asociados a los mercados extranjeros.[9] Demuestra también la importancia de los fundamentos sociales de la organización económica, ya sea a través de la generación de grandes conglomerados o la reducción de los costos de transacción[10] a través de lazos fiduciarios, en este caso de origen étnico. Por

---

[8]Boisier S. y V. Silva, *op. cit.*; Gutiérrez y Rojas, *op. cit.*

[9]Al respecto véase Gereffi, G. "Repensando la Teoría del Desarrollo: Experiencias del Este de Asia y América Latina", *Foro Internacional*, Vol. XXX, Nº1, julio-septiembre, 1989; y Gutiérrez, H. "Integración regional en el Este asiático: conglomerados económicos y redes étnicas", *Estudios Internacionales*, Nº114, Año XXIX, abril-junio 1996.

[10]Costos presentes en la confección de contratos y acuerdos entre actores sociales, económicos y organizacionales, y que entre otros aspectos, definirán las estructuras que tomen las diferentes organizaciones. Constan de los costos de coordinación (relativo al costo de las reglas y normas de una empresa) y los de información (que corresponden a la adquisición de garantías sobre la confiabilidad y conveniencia de las relaciones externas de producción). Dependiendo del peso relativo de éstos se optará por estructuras verticales (cuando la excesiva incertidumbre y altos costos de obtener información estimulan la estructuras burocráticas) o la descentralización (o mercado, cuando los bajos costos de la información estimulan estructuras desconcentradas)

Las versiones originales de estas categorías plantean que la sumatoria de ambos costos es una constante ya que la opción de una determinada estructura (p. ej., la burocrática), que asume pocos costos de información, debe aceptar un alto nivel de costos de coordinación, por las reglas y normas que involucra. Al revés sucede para las opciones de estructuras descentralizadas. (Ver Williamson, O. *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, 1987).

Las interpretaciones recientes, marcadas principalmente por la sociología italiana del desarrollo, muestran que lo anterior no es necesariamente así ante la presencia de fuertes relaciones fiduciarias y de confianza entre los actores de un determinado entorno territorial, ya que tales elementos disminuyen la incertidumbre en las expectativas de los comportamientos recíprocos, con lo que es factible estructurar organizaciones descentralizadas (menores costos de coordinación) sin necesidad de aumentar los costos de información, con lo que es menor la sumatoria total de los costos de transacción localizados en un territorio. En términos de competitividad territorial esto se manifiesta en una mayor capacidad de innovación y de difusión de sus resultados. (Véase Bagnasco, A. "El desarrollo de la economía difusa: punto de vista

último, destaca también el impacto atribuible a la creación de una amplia y variada institucionalidad pública y privada en los ámbitos de la investigación de los procesos productivos, mercados extranjeros e innovación tecnológica. Son un conjunto de aspectos que hacen referencia a la *dialéctica global-local* que caracteriza a los nuevos escenarios del desarrollo: una competencia que se da en mercados globales y segmentados, pero con capacidades competitivas que se construyen localmente, máxime cuando se refiere a productos de alto valor agregado y complejidad.

Son elementos que marcan el contexto con el que se deberá enfrentar un proyecto de inserción internacional de la región del Bío-Bío. Una estrategia de este tipo muestra la necesidad de la articulación socioproductiva de los actores regionales en función de proyectos colectivos capaces de internalizar las oportunidades que abre la internacionalización de la economía, que a su vez requiere de una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil a través de una reformulación de la acción pública a nivel regional, tanto en sus competencias como en sus estilos de intervención. Un tipo de intervención que debe contemplar el cómo facilitar y potenciar la relación actualmente existente con los mercados externos (mejoramiento de infraestructura, potenciación de la eficiencia y escala de operación actual), y cómo estimular una relación más compleja, con productos de mayor valor agregado, que incorporen un nivel significativo de conocimiento y diseño.

En consecuencia se reconocen tres niveles de intervención entre Estado y sociedad, para potenciar la inserción regional en los diversos mercados internacionales:

i) Reforzar el desempeño de la región como "punto de salida", si bien la intervención en este nivel no significa aumentar el grado de endogeneidad del desempeño actual. Implica expandir la infraestructura con el objeto de incrementar la escala de operación, y en términos de gestión pública, desarrollar reglamentos y procedimientos de control más acordes con una economía abierta y extravertida.

---

económico y punto de vista de la sociedad", *Sociología del Trabajo*, Núm. Extraordinario; Madrid, Siglo XXI, 1991; y Bianchi, P. "Competencia dinámica, distritos industriales y medidas locales", *Industrialización y Desarrollo Tecnológico* N°13, Santiago de Chile, CEPAL, 1992).

ii) Desarrollo de "plataformas de servicios" que, basándose en el aprendizaje tecnológico y productivo efectuado alrededor de las cadenas exportadoras regionales, (forestal-celulosa y pesquera, en el caso del Bío-Bío), signifique potenciar el concepto de "punto de salida" al de servicios, (ingeniería, financieros, comerciales) permitiendo la gestación de negocios desde la región del Bío-Bío. Estas plataformas de servicios tendrían una triple misión: proporcionar una mejor asimilación de los requerimientos externos sobre las cadenas exportadoras regionales, promover la exportación de la experiencia productiva y tecnológica asociada a esas cadenas (p. ej. entre los países de Mercosur), y estimular los encadenamientos entre las grandes empresas exportadoras y las empresas medianas regionales.

Ello significa promover la circulación de información estratégica sobre los distintos bloques comerciales entre los empresarios regionales que, junto con instrumentos facilitadores de los negocios, estimulen comportamientos pioneros entre los más dinámicos y capitalizados. En términos generales, se trata de construir un capital social en materia de información y de conocimiento en la región que posibilite tanto la profundización del intercambio comercial, como la captación de capitales y de tecnología adecuadas a la inserción regional en cada bloque.

En términos de instrumentos y acciones específicas, significa un esfuerzo en la dotación de instituciones y agencias locales más fuertes y con mayores competencias, de intercambios y becas a profesionales, de circulación de información estratégica entre las empresas regionales, sobre todo entre las Pymes con cierta capacidad empresarial y profesional, así como servicios financieros y de capital riesgo que faciliten la gestación de *joint-ventures* entre empresas regionales y de los países receptores del comercio regional.

iii) Potenciar la endogeneidad del sistema productivo-exportador regional. Es el nivel de intervención más estructural y donde le cabe un papel estratégico al Estado, en el que se observan dos dimensiones: como activador de la sociedad civil y constructor de una institucionalidad –regional y central– que facilite la generación de negocios, la capacidad de innovación y su difusión.

a) El papel de agente activador de la sociedad civil dice relación con las dificultades de articulación de sus componentes regionales, afectados por los

distintos "espacios de poder y aprendizaje"[11] a los cuales han tenido acceso los diversos actores locales, condicionados por sus distintas raíces históricas, culturales y políticas. Para superar estos problemas, se requiere una actuación focalizada que busque intervenir en los "intersticios" y "trabas" de la articulación de la sociedad civil. Ello implica una reformulación de la intervención según una racionalidad más "comprensiva", es decir, una acción que busque definir "espacios de experiencias y aprendizajes compartidos" de manera de generar relaciones de confianza entre los actores estratégicos y de facilitar las opciones de acción colectiva regional.

b) En segundo término, crear una institucionalidad local y nacional que estimule un ambiente de negocios y el desarrollo de actividades más complejas y "nobles" en la región, la transferencia tecnológica, la innovación y su difusión, y la modernización de las condiciones de transformación productiva en general.

En síntesis, un conjunto de intervenciones que recogen la necesidad de potenciar la actual inserción regional en los mercados globales, así como de estimular que ésta evolucione paulatinamente hacia un tipo de interacción más compleja, y con negocios generados desde la región.

---

[11]Rojas, *op. cit.*

Proyecciones del Acuerdo Chile–Canadá para el sector forestal y pesquero regional

Dr. Juan Saavedra González[*]

La importancia del tratado comercial de Chile–Canadá, a nivel del país resulta de la mayor relevancia, aunque la cuantificación de los efectos que éste puede tener, para cada una de las regiones de Chile es materia que debe ser evaluada con el máximo cúmulo de antecedentes. Aun si es difícil llegar a determinar los resultados netos a los que conduce la firma de un tratado de este tipo, incluso muchas veces debe esperarse su plena vigencia para comprobar los beneficios o déficits que presentan para una nación. Cuando se trata de realizar este análisis, para una Región en particular, puede resultar una labor tan compleja como lo anterior.

Por otra parte, incide en los resultados esperados, las características de la Región particular que participa en el intercambio comercial, y más precisamente los sectores industriales involucrados en el análisis.

En el presente trabajo, se expondrán las proyecciones del Tratado Comercial Chile–Canadá, para el sector forestal y pesquero, de la Región del Bío-Bío.

1. INTRODUCCIÓN.

En principio, debe mencionarse una serie de factores que hacen presumir la mayor o menor bondad del presente acuerdo comercial bilateral. Dentro de éstos debe citarse el nivel de competitividad logrado por los diferentes sectores industriales que participarán más activamente de este acuerdo. La región del Bío-Bío se destaca principalmente, como se verá más adelante, por el nivel de importancia alcanzado por los sectores forestal y pesquero; en especial, por el nivel de exportaciones logrado en la última década en relación al volumen y valor de otros rubros exportados, tanto por el país como por esta región.

Debe citarse, de igual manera, que dentro de las características principales de la región del Bío-Bío, está el ser una región con una alta vocación hacia el comercio exterior. Pero también esta región es intensiva en el comercio de servicios, industrial, minera y agropecuaria. En este contexto debe entenderse la hipótesis

---

[*] Economista. Profesor y Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Concepción.

de los efectos dispares de un tratado comercial, porque dependerá de la estructura productiva y las ventajas competitivas que una región puede crear y sostener.

Un hecho que también adquiere relevancia al analizar los efectos de este tratado, tanto para el país como para la región, lo constituye la inmediata entrada en vigencia del acuerdo de desgravación de prácticamente todo el comercio internacional realizado por estas dos naciones, a diferencia de los otros tratados firmados, como es el caso de los realizados con México y Mercosur. Esto es importante dado que se asume que muchos sectores industriales de bienes transables nacionales no necesitan mayor tiempo, para adecuarse a nuevos mercados pertenecientes a un país como Canadá, potencia económica de primer orden. Puede explicarse el punto anterior, al revisar la naturaleza de los bienes que constituyen gran parte del comercio internacional desarrollado por Canadá, por una parte, y por Chile, por otra. Conjuntamente con lo anterior, también se deben destacar los mercados a los cuales acceden ambos países, al margen de las magnitudes de las cifras absolutas y relativas que comprenden las balanzas comerciales de ambos países.

2. *CIFRAS DEL COMERCIO BILATERAL CHILE–CANADÁ Y REGIÓN DEL BÍO-BÍO–CANADÁ.*

Cuando se repasan las cifras del comercio bilateral desarrollado entre Chile y Canadá se verifica que este país no es uno de los socios comerciales principales de Chile, pero también es posible comprobar que el nivel del comercio internacional entre estas dos naciones avanza de manera sostenida, el cual seguramente se incrementará luego de ponerse en marcha este tratado.

A la fecha, sin embargo, se comprueba que Canadá es uno de los principales inversores en el país, en rubros tan importantes como lo es la minería, donde el nivel de inversión al año 1996 alcanza a cifras cercanas a los 4 mil millones de dólares estadounidenses. Cifras significativas son las inversiones en el sector industrial energético, 12.21 millones de dólares. En cuanto al sector forestal, que es uno de los que interesan en este artículo, el nivel de inversión es menor, alcanza sólo a los 148 millones de dólares.

Con relación al comercio bilateral de bienes y servicios entre Chile y Canadá, se puede decir que ha ido en incremento constante en la última década y en especial éste ha sido a crecientes tasas en este período, como se puede apreciar en la tabla siguiente:

Tabla N°1

Exportaciones de Chile a Canadá (Mill. US$ FOB)	
Año	**Valor**
1988	48
1989	65
1990	56
1991	53
1992	64
1993	61
1994	71
1995	96
1996 (Nov.)	114

Fuente: *Indicadores de Comercio Exterior*, Banco Central de Chile. *Boletín mensual*, Banco Central de Chile.

A su vez las importaciones realizadas desde Canadá en los últimos años muestran un comportamiento similar, como se aprecia en Tabla N°2.

Tabla N°2

Importaciones desde Canadá a Chile (Mill. US$)	
Año	**Valor**
1988	143
1989	107
1990	224
1991	157
1992	162
1993	203
1994	265
1995	315
1996 (Nov.)	338

Fuente: *Indicadores de Comercio Exterior*, Banco Central de Chile. *Boletín mensual*, Banco Central de Chile.

Así, el intercambio comercial global entre los dos países se ha incrementado constantemente en los últimos años, aunque resulta una balanza comercial claramente favorable a Canadá.

Por otra parte y en relación con el sector forestal y pesquero, se tiene que Canadá es un país eminentemente exportador de productos forestales y de la industria extractiva del mar, que son las dos industrias principales en las exportaciones de Chile también.

Debe quedar esclarecido, de todas formas, que el comercio internacional con Canadá, en este momento está en pleno crecimiento, cosa que se espera alcance cifras mucho mayores en un futuro cercano. Actualmente Canadá ocupa el lugar número 23 entre los países de destino de las exportaciones de Chile con los 114 millones de US$ a Nov. De 1996,[1] lo cual significa un valor menor al 1% del comercio de exportaciones de nuestro país. En cuanto a las importaciones, éstas provienen en un 2% desde Canadá, y es el país N°12 en orden de magnitud de origen de este tipo de transacciones.[2]

Respecto de la Región del Bío-Bío, el nivel del comercio que esta región desarrolla con Canadá se muestra en la Tabla N°3, siendo los productos de origen forestal y pesquero, los principales.

---

[1] Fuente: *Boletín Mensual*, Banco Central de Chile.
[2] Fuente: *Boletín Mensual*, Banco Central de Chile.

Tabla N°3

Exportaciones Forestales y Pesqueras de la Región del Bío-Bío a Canadá (Mill US$ FOB / 1995)	
Productos	**Valor**
Harina de Pescado	2,90
Pescado Congelado	0,13
Crustáceos	0,06
Molduras y Perfiles	0,22
Puertas de madera	0,09
Madera aserrada	0,06
Celulosa	4,10
Total	7,56

Fuente: Listado Exportaciones PROCHILE, Región del Bío-Bío.

Se aprecia en las cifras anteriores que los principales productos exportados corresponden a *"commodities"*, como son la celulosa y la harina de pescado, dos tipos de bienes tradicionales en la oferta internacional de esta Región, aunque se empieza a desarrollar el envío de productos "emergentes", con mayor valor agregado.

Considerando las exportaciones de otras industrias y para el año 1996 se presentan cifras en la tabla siguiente:

Tabla N°4

Exportaciones de la Región del Bío-Bío a Canadá (Mill. US$ FOB 1996)	
Rubro	**Valor**
Pesca	0,07
Agrícola	0,43
Forestal	2,21
Otros Industrial	3,61
Total	6,32

Fuente: *Boletín Regional de Exportaciones*, INE, 1996.

Se debe tomar en cuenta, al analizar estas cifras que en general las exportaciones totales del país no alcanzaron los altos niveles de crecimiento logrados el año anterior.

3. *BASE PRODUCTIVA DE LA REGIÓN DEL BÍO-BÍO.*

La región del Bío-Bío posee características peculiares dentro de la economía del país y por su relevancia, se puede decir que esta región es la segunda más importante de Chile, y, dado el potencial de sus principales riquezas exportables, en el futuro se acrecentará el rol que cumple dentro de la economía nacional.

Esta región tiene un alto nivel de apertura al comercio exterior, si se evalúa este grado de orientación al comercio internacional, éste alcanza al 47%, medido como la proporción entre las exportaciones regionales y el producto interno bruto de la región. Esta cifra es una de las mayores del país.

Se puede comprobar también la importancia de la economía regional al verificar que el 14% de las exportaciones del país corresponden a las realizadas por la región del Bío-Bío.

A su vez el PIB regionalizado, según el último cálculo del Banco Central en 1992, alcanza aproximadamente al 10% y, se ha mantenido alrededor de ese nivel en los últimos años.

La región del Bío-Bío exporta alrededor de 500 diferentes productos a 90 países, siendo sus principales bienes comercializados en el exterior, los provenientes de las industrias más representativas de la región, como son la industria forestal y pesquera, lo cual convierte a esta región en la primera del país en ambos sectores productivos.

Respecto de lo anterior, la oferta mercadológica de productos de estas principales industrias conforman el 90% de las ventas de la región en el exterior, siendo a pesar de esto, la comercialización de productos forestales la que alcanza mayor magnitud, 70% del total exportado. Los productos que constituyen el mayor volumen de gran parte de las exportaciones de la región lo conforman tres tipos de bienes: celulosa, madera aserrada y harina de pescado.

Para resaltar el dinamismo alcanzado por el comercio internacional de exportaciones en la región del Bío-Bío, se puede decir que sus exportaciones en la última década muestran una tasa de crecimiento claramente superior a la exhibida por la economía nacional en su conjunto.

Estrategia de desarrollo regional, en el contexto del comercio internacional.

La estrategia de desarrollo regional en este contexto, se centra en una serie de factores que le permiten a esta zona insertarse con mayor fuerza en el comercio internacional, dada la orientación a este tipo de comercio que por naturaleza posee.

Al respecto, los principales factores que orientan su tipo de estrategia se sustentan con las siguientes acciones en el tiempo:

- Desarrollar nuevas ventajas competitivas dinámicas, en los diversos sectores en que la región tiene claras ventajas comparativas; en éstos se incluyen tanto los actuales sectores incorporados al comercio internacional como aquéllos que poseen un potencial posible de concretar en éste ámbito.
- Incrementar el nivel de información a las empresas de la región sobre la demanda de productos y bienes importables, de manera que sepan la localización y cobertura de sus mercados.
- Incorporar a las pequeñas y medianas empresas a las cadenas productivas orientadas al comercio internacional.
- Proporcionar información sobre disponibilidad de tecnología "de punta", posible de incorporar en las empresas, para aumentar su productividad y competitividad en mercados externos.
- Descubrir y consolidar segmentos de mercados en el extranjero.
- Diversificar producciones y mercados.
- Transitar desde una estructura productiva intensiva en recursos naturales a una de mayor grado de industrialización tecnológica.

Para los sectores de mayor interés en este artículo, las estrategias de desarrollo son las siguientes:

- Sector Forestal:
    - Intensificar las ventajas de rápido crecimiento en las especies exportables.
    - Incrementar inversiones.
    - Emplear mejor tecnología en procesos productivos.

- Orientar los esfuerzos productivos a los productos emergentes, susceptibles de ingresar al proceso exportador de la región.

– Sector Pesquero:

  - Diversificar el procesamiento de especies, más que el incremento de captura.
  - Incorporación de más tecnología, especialmente en congelados.
  - Incrementar la exportación de conservas y surimi.
  - Homogeneizar la calidad del producto exportable.

La región, en todo caso, exporta principalmente *"commodities"* industriales, los cuales tienen baja tasa arancelaria para ingresar a mercados de países industrializados. Desde el punto de vista de la obtención de ventajas o incentivos que los acuerdos comerciales pudieran otorgar, éstos no son tantos dado el bajo nivel de restricciones existentes para este tipo de bienes.

Debe ponerse atención, por otra parte, a la diversificación incipiente de productos ofrecidos al exterior, porque en las estadísticas de comercio exterior, empiezan a surgir cifras representativas de productos exportados no tradicionales, es el caso de las conservas, congelados de pescado, molduras y puertas, madera aserrada, etc. De todas maneras, bienes intensivos en uso de recursos naturales como base de producción.

Otro aspecto importante que se debe analizar, es el comercio exterior regional y su relación con los principales bloques económicos. En la tabla N°5 se presentan los valores de las exportaciones de productos de la región a los principales bloques económicos mundiales.

Tabla N°5

Exportaciones Regionales del Sector Forestal y Pesquero a los Principales Bloques Económicos (Mill. US$ FOB)				
	Asia Pacífico	**CEE**	**Mercosur**	**Nafta**
Total Sector Forestal	59	80	76	69
Principales productos:				
• Celulosa	22	63	34	11
• Madera Aserrada	8	2,4	2,4	20,2
Total Sector Pesquero	18,4	10,5	2,2	20,3
Principales productos:				
• Harina de Pescado	16	1	0,2	3,5
• Filetes/mariscos y conservas	2,1	3	1,7	10

De la información contenida en la Tabla N°5 se pueden observar algunos aspectos importantes como son, en primer lugar, la relativa diversificación de los mercados de destino de las exportaciones de productos forestales, siendo diferente para el caso de los productos del sector industrial de productos del mar. Sin embargo un hecho que se debe destacar, lo constituye el tipo de productos exportados al mercado constituido por los países asociados al Nafta, éstos corresponden a productos que conllevan mayor nivel de valor agregado.

Estrategia de desarrollo de la región del Bío-Bío y su relación con el comercio internacional.

Conclusiones generales y específicas.

Es un tema complejo el hacer proyecciones precisas sobre un tratado de libre comercio, tanto para el país como para una región en particular, pero sí se pueden analizar determinadas tendencias. Para este caso se estima un incremento de aproximadamente un 60%,[3] sobre el comercio bilateral llevado a cabo por estos dos países tomando como base el año 1995, una vez que esté en vigencia este acuerdo.

Aunque no debe olvidarse que un tratado comercial siempre tendrá aspectos favorables y desfavorables, para cada uno de los participantes en él, se puede

[3] Fuente: *Chile-Economic Report*, Dic. 1996.

esperar que este acuerdo comercial con Canadá tenderá a dinamizar sectores ligados al comercio exterior, donde esta región presenta gran parte de sus fortalezas. Así, las variables producción, empleo e inversión, de las principales industrias exportadoras, deberían verse afectadas positivamente.

La magnitud de los cambios esperados, desde otro punto de vista, debe ser analizada con cuidado, dado que a pesar de las rebajas arancelarias que en un alto porcentaje empiezan a regir desde junio de este año, no significan beneficios de magnitud para empresas que exportan, en mayor proporción, *"commodities"*, que por lo general tienen bajas tasas arancelarias de importación en los países industrializados, como lo es Canadá. Representará ventajas, en todo caso, para productos de estas industrias y de otras que exportan productos con mayor valor agregado, que sí tienen tasas arancelarias más altas.

Para ambos sectores –forestal y pesquero–, este tratado contiene cláusulas que los afectan, relacionadas con el respeto por el medio ambiente y el cumplimiento de las leyes pertinentes. Respecto de lo anterior, ambos sectores deberán tomar medidas concretas que permitan dar cumplimiento a este aspecto central, existiendo tareas pendientes que se deben realizar en el corto plazo. Este es un punto central para la industria pesquera de la región.

No debe dejar de considerarse, de igual manera, las ventajas comparativas naturales que posee Canadá en lo relacionado con la industria forestal, dado que sus exportaciones actuales de este tipo de productos es de aproximadamente 20.000 mill. de dólares, según lo publicado en el Anuario de FAO, siendo menores sus exportaciones pesqueras, las que alcanzan a los 2.500 mill. de dólares. En otro sentido, las importaciones de Canadá de estos productos alcanzan cifras de 1960 mill. y 730 mill. de dólares respectivamente.

Lo anterior muestra que en estas dos industrias, Canadá es un país exportador neto.

Sin embargo, los productos chilenos principalmente exportados, celulosa y harina de pescado, no tienen como mercados preferentes Canadá y los países norteamericanos como bloque, constituyéndose esto en una oportunidad para incrementar el comercio de bienes exportables emergentes. Ligado a lo anterior, el llegar con un mayor número de productos a un mercado importante como lo es el de este país, obliga a las empresas de la región a hacer un mayor esfuerzo en el tema de la calidad de los productos exportados. Esto vale tanto para los sectores forestal y pesquero como para los demás sectores y productos con potencial para incorporarse a la oferta exportable de la región, para el mercado canadiense.

En cuanto a la demanda mundial de productos del mar y forestales se estima que para el primer cuarto del próximo siglo ésta llegará a los 162 millones de toneladas métricas, un 62% más que en 1990.[4] Un hecho parecido sucederá con la demanda de productos de origen forestal, aunque se aprecia más limitada la oferta mundial de productos marinos.

La eliminación de los aranceles escalonados, que gravan a los productos que conllevan un mayor grado de valor agregado es otro de los beneficios que puede favorecer a esta región, producto de la exportación, aunque aún incipiente, de productos con esa característica.

Esto último es una dirección que claramente debe tomar la estrategia exportadora regional. Esta misma ventaja que ofrecerá este tratado también se constituye en un beneficio para las empresas de esta región que pueden entrar a competir con ventajas a un mercado como el canadiense, que por su magnitud importa un elevado número de productos, bienes y servicios, a los cuales pueden acceder en mejores condiciones competitivas productos no sólo de la región sino también de todo el país.

La posibilidad de inversión de capitales canadienses en la región, en éstos y en otros sectores productivos, es otra posibilidad que surge al ser Canadá un socio importante del país en este aspecto.

Siendo Canadá un país con tradición en los sectores forestal y pesquero, bien puede ser esta región, lugar de destino de próximas inversiones canadienses. En otro sentido, la posibilidad de contar con tecnología de punta para importantes sectores industriales de la región del Bío-Bío, que puede ser importada con ventajas desde Canadá, es otro de "los puntos" beneficiosos de este acuerdo.

Por último, esta región, ligada casi en un 50% de su actividad productiva al comercio exterior, debe prepararse para no sólo consolidar esta participación, sino para aprovechar nuevas oportunidades de negocios que surgen al amparo de este tratado, y de esta forma incrementar el comercio internacional, para aportar los beneficios de éste tanto a la propia región como al país.

---

[4] Fuente: *Chile Pesquero.*

INDICE