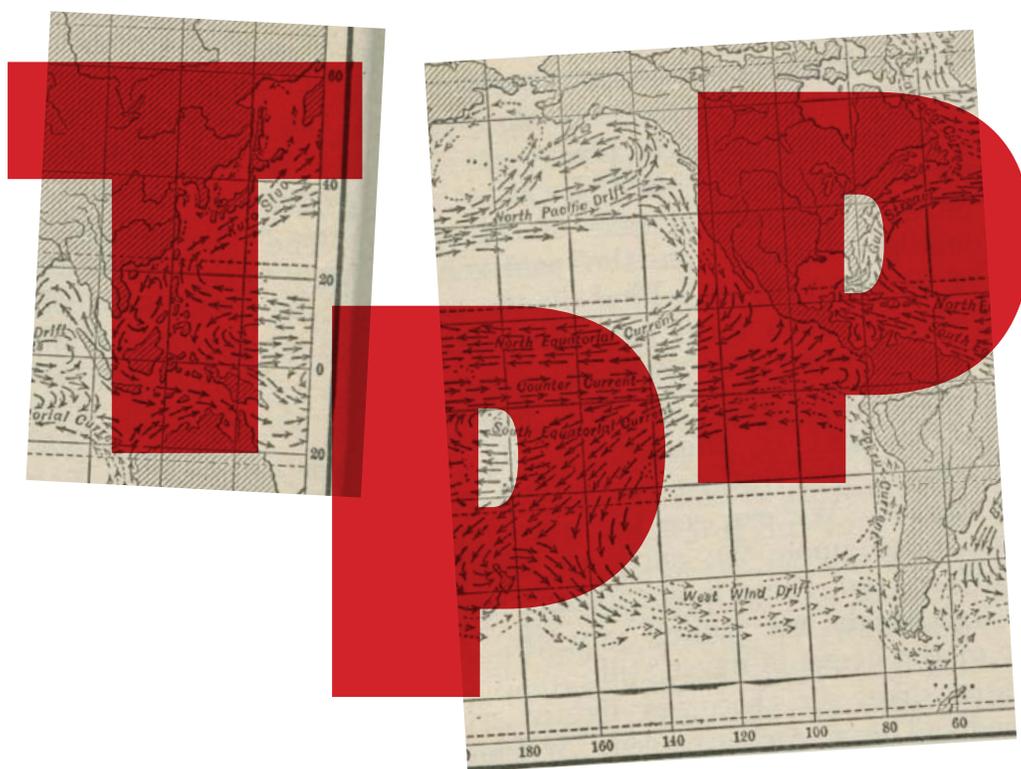


Chile y las negociaciones del TPP:

ANÁLISIS DEL IMPACTO ECONÓMICO Y POLÍTICO



Carlos Furche

Mayo de 2013

INDICE DE CONTENIDOS

1.	ANTECEDENTES	3
1.1.	El rol del P4 en el proceso de negociación del TPP	4
1.2.	La incorporación de Estados Unidos	5
1.3.	Las perspectivas de APEC	6
2.	COBERTURA Y DESARROLLO DE LAS NEGOCIACIONES	7
2.1.	Cobertura temática	7
2.2.	Avance de las negociaciones	9
3.	CHILE Y EL TPP: COSTOS Y BENEFICIOS	9
3.1.	Intercambio comercial y acceso a mercados	10
3.2.	Chile y su vinculación con las principales economías asiáticas	3
3.3.	Comportamiento de la inversión extranjera directa	15
3.4.	Convergencia de disciplinas comerciales	16
3.5.	El TPP como espacio para la definición de estándares normativos	17
4.	ASPECTOS DE MAYOR SENSIBILIDAD EN LA NEGOCIACION	18
4.1.	Inversiones y servicios financieros	19
4.2.	Medio ambiente	21
4.3.	Coherencia regulatoria	21
4.4.	Propiedad intelectual	22
4.5.	Derechos digitales	25
5.	CONTEXTO E IMPACTO POLITICO	27
5.1.	De P4 a TPP	27
5.2.	El TPP y la estrategia de Estados Unidos en el pacifico	27
5.3.	El TPP y su impacto en nuestro entorno regional	29
5.4.	El costo de no participar en el TPP	29
6.	CONSIDERACIONES FINALES	31

CHILE Y LA NEGOCIACION DEL TPP: ANALISIS DE IMPACTO POLITICO Y ECONOMICO

1- ANTECEDENTES.

Las negociaciones para el establecimiento del TPP,¹ se iniciaron oficialmente en marzo del año 2010, con la primera reunión de negociación que tuvo lugar en Melbourne, Australia, y desde entonces se han realizado 17 rondas, la más reciente de las cuales tuvo lugar en Lima, en mayo de 2013. El primer impulso para la constitución del TPP, contó con la participación de los miembros originales del Pacific 4 (P4), a los que se agregaron Australia, Estados Unidos y Perú. Más tarde y sucesivamente, se incorporaron Malasia, Vietnam, Canadá y México, hasta llegar al número actual de 11 participantes, a los que con seguridad se sumará en los próximos meses la participación de Japón.

Los países participantes dan cuenta de una alta heterogeneidad, tanto en lo que se refiere a su nivel de ingresos, indicadores de desarrollo económico y formas de organización social y política. Por ello, y más allá de las declaraciones de sus autoridades, difícilmente podrían ser identificados como un grupo de países afines que han decidido expresar esa relación en un tratado multilateral de largo alcance.²

CUADRO N°1
TPP. INDICADORES BÁSICOS

PAÍS	POBLACIÓN (MILLONES)	INGRESO/PER CÁPITA (US \$)	ÍNDICE DE DES. HUMANO	ÍNDICE DE LIBERTAD ECONÓMICA
Australia	22.7	60.642	0.929	7.97
Brunei	0.4	31.008	0.838	s.i
Canadá	34.4	50.345	0.908	7.97
Chile	17.4	14.394	0.805	7.84
Malasia	28.7	9.656	0.761	6.96
México	113.7	10.064	0.770	6.66
Nueva Zelanda	4.4	32.620	0.907	8.27
Perú	30.0	6.009	0.725	7.61
Singapur	5.3	46.241	0.866	8.69
EE. UU.	311.9	48.442	0.910	7.69
Vietnam	89.3	1.411	0.593	6.54
Sub Total	658.2			

FUENTE: UNDERSTANDING THE TPP. PETERSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS

1 Sigla que se utilizará en lo sucesivo para identificar el Transpacífico Partnership, que en la actualidad negocian Australia, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

2 Un análisis más detallado respecto de este punto, se encuentra en: "Understanding the Trans Pacific Partnership". Jeffrey J Schott, Barbara Kotschwar and Julia Muir. Peterson Institute for International Economics. Washington DC, January 2013.

La evidente disparidad de indicadores de desarrollo entre los países participantes, transforma en un asunto clave en esta negociación la flexibilidad para establecer obligaciones y compromisos diferenciados entre sus socios; de lo contrario, la eventual imposición de la agenda de los socios más poderosos puede introducir elementos de inviabilidad a la negociación. Esto es válido para los socios de menor desarrollo relativo, como Vietnam, y especialmente para los de desarrollo intermedio, como Chile, Perú, Malasia y México, que en áreas sensibles como “Propiedad Intelectual”, “Movimiento de Capitales” o “Coherencia Regulatoria”, deberían intentar coordinar posiciones y establecer con firmeza sus límites en esta negociación.³

1.1. EL ROL DEL P4 EN EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL TPP.

Sin perjuicio del comienzo de las negociaciones del TPP en marzo de 2010, las conversaciones preliminares se remontan a algunos años previos, y encuentran su origen formal en la existencia del P4.⁴ Este tratado fue concebido en su origen como un acuerdo abierto a la gradual incorporación de nuevos socios, especialmente economías de la cuenca del Asia Pacífico, con la perspectiva de contribuir a la conformación de una zona de libre comercio en el Asia Pacífico, de acuerdo a los objetivos definidos por los países miembros de APEC⁵ y conocidos como los acuerdos de Bogor.⁶

En efecto, desde su puesta en vigencia, los miembros originales del TPP buscaron ampliar su número de participantes, entendiendo que no reunían la masa crítica suficiente como para constituirse en un polo lo suficientemente atractivo para promover una mayor integración económica en la región del Asia Pacífico.

De hecho, Chile realizó sistemáticos esfuerzos a nivel de sus autoridades políticas y de comercio exterior, para conseguir la incorporación de Perú y Colombia, con la doble finalidad de aumentar el peso específico del grupo inicial y de articular líneas de trabajo conjuntas con países de la región, con los cuales comparte un especial interés en la cuenca del Pacífico.

A pesar del interés mostrado por ambos países e incluso de la solicitud formal de Colombia para incorporarse,⁷ la evolución del P4 parecía estancada y sin posibilidades de jugar el rol articulador que se había auto asignado. En ese contexto, los socios del acuerdo inician las conversaciones para negociar un “Capítulo de Inversiones” pendiente desde el acuerdo inicial, momento en el que Estados Unidos solicita su participación, acotada a ese capítulo del acuerdo.

3 Es pertinente señalar que la situación de Chile es especialmente delicada, pues a diferencia de casi todos los demás socios, tiene poco o nada que obtener y está amenazado de pagar costos muy altos, pues hay una distancia apreciable entre su situación actual en algunas áreas sensibles y los estándares que demanda Estados Unidos.

4 Sigla con que se hizo conocido el llamado Pacific Four, acuerdo negociado por Chile, Brunei, Singapur y Nueva Zelanda, cuyas negociaciones culminaron el año 2005 y fue puesto en vigencia el 2006.

5 Sigla de Asia Pacific Economic Forum.

6 Los acuerdos de Bogor, Indonesia, fueron adoptados en 1994, estableciendo como meta una gradual liberalización del comercio de bienes y servicios entre los países miembros de APEC que debería estar concluida el año 2020.

7 La solicitud de Colombia no fue acogida por los demás miembros del P4, argumentando la conveniencia de esperar la incorporación de este país al foro APEC.

1.2. LA INCORPORACIÓN DE ESTADOS UNIDOS.

Sin duda, la inclusión de Estados Unidos modificó el carácter inicial del P4, tanto por la evidente desproporción de peso económico respecto de los socios originales, cuanto por el sentido político que el propio EE. UU. se encarga de entregarle a esta iniciativa.

En efecto, la participación de este país debe entenderse en el marco de una sumatoria de factores que explican su interés:

- a. El virtual congelamiento de las negociaciones de la “Ronda de Doha” en la OMC⁸, que luego de aproximarse a un acuerdo global, en junio del año 2008, ingresó a una etapa de casi total paralización;
- b. La pérdida de iniciativa de la política comercial de Estados Unidos, que al fracaso en la OMC, le suma la ausencia de negociaciones bilaterales de importancia y la incapacidad de aprobar en el Congreso acuerdos negociados con anterioridad, como los de Colombia, Corea y Panamá;
- c. El giro en la política exterior de Estados Unidos, que define a la cuenca del Pacífico como la región prioritaria para el desarrollo de sus intereses estratégicos y en consecuencia para el despliegue de su poderío político, militar y económico, asumiendo de esta manera los cambios en los equilibrios globales y la consolidación de potencias emergentes como China e India entre otros.⁹

A lo anterior, se suma la incorporación de Australia al grupo de países que comienza la negociación del TPP, lo que refuerza la transformación de proyecto inicial del P4 en una iniciativa que tiene objetivos estratégicos distintos a los originales, y en la cual predominan, sin contrapeso, los intereses y concepciones de los países de mayor desarrollo.

En la práctica, el grupo original del P4 nunca actuó de manera coordinada ni intentó preservar, aunque sea parcialmente, su agenda original de trabajo, ni la idea de constituirse en un aporte abierto a la integración económica regional preservando la autonomía de sus potenciales nuevos socios y respetando la heterogeneidad y nivel de desarrollo existente en la región del Asia Pacífico.

Lo que ha ocurrido, en realidad, es la disolución del P4 y su completa absorción por parte de los socios de mayor envergadura económica en el TPP. Estos últimos han establecido la cobertura y condiciones para un nuevo acuerdo, descrito como un “Acuerdo del Siglo XXI”, mediante la incorporación de nuevos temas en las negociaciones y la modificación de los estándares en diversas materias negociadas en acuerdos bilaterales previos.¹⁰

8 Sigla para Organización Mundial de Comercio.

9 Existen numerosas expresiones de la redefinición de prioridades de la política exterior de Estados Unidos. Entre ellas, reviste especial importancia el artículo firmado por la Secretaria de Estado Hilary Clinton: “America’s Pacific Century”, publicado en “Foreign Policy” en noviembre de 2011, que fija de manera explícita las líneas de acción para fortalecer la presencia de su país en la región del Asia Pacífico, entre las cuales se menciona expresamente el TPP.

10 Las referencias a un acuerdo de alto estándar, se han traducido en propuestas de incorporar nuevas disciplinas y en aumentar la protección a las empresas en áreas claves como “Propiedad Intelectual” y “Movimiento de Capitales”.

Por todo lo anterior, no parece ajustado a la realidad argumentar como una de las razones para justificar la presencia de Chile en esta negociación, su paternidad sobre el proyecto inicial consolidado en el P4. Por el contrario, esta es una iniciativa de carácter y trascendencia muy diferente de aquella, que debe en consecuencia ser analizada y evaluada en su propio mérito, y puesta en el contexto de los intereses económicos y políticos de largo plazo de Chile, tanto en su vinculación con la región del Asia Pacífico, como en sus relaciones con los países de su entorno regional más próximo.

1.3. LAS PERSPECTIVAS EN EL FORO APEC.

El “Foro APEC”,¹¹ que reúne a 21 economías de la región del Asia Pacífico y que da cuenta de más del 50 % del PGB mundial, de casi el 60% del comercio global y de un 40 % de la población del mundo, es sin duda un espacio institucional de diálogo y concertación económica y política de significativa importancia global.

La presencia de Chile en este foro, materializada el año 1994,¹² constituye sin duda un hito muy importante de nuestra política exterior y fue, en su momento, un claro reconocimiento a la reinserción de Chile en la comunidad internacional. La presencia activa y constructiva en prácticamente todos los temas relevantes abordados en el trabajo de APEC, constituye un sello distintivo de nuestra participación, reconocido de manera amplia por los demás países participantes.

La profundización de nuestras relaciones con la región del Asia Pacífico ha sido facilitada y reforzada por nuestra presencia allí. Desde luego, la posibilidad de diálogo directo que nuestra participación les ha entregado a las principales autoridades chilenas con sus contrapartes de la región económica más dinámica del mundo, es de gran valor para nuestra inserción internacional, y ha creado condiciones favorables para la ampliación de nuestra presencia política y económica.

Así, desde nuestra incorporación a APEC en 1994, hemos negociado acuerdos comerciales con la mayoría de los países miembros,¹³ lo que ha permitido ampliar y diversificar las oportunidades para diversos sectores productivos del país. De hecho, en la actualidad, nuestros principales socios comerciales se encuentran en la región asiática, que concentra más del 40 % del valor de las exportaciones nacionales.

Por tratarse de un foro de diálogo y concertación, los acuerdos y líneas de acción acordadas no poseen un carácter vinculante o mandatorio y, en consecuencia, las expectativas de negociar un acuerdo comercial amplio que transforme la región en una zona de libre comercio parecen todavía lejanas, a pesar de la vigencia de los mencionados objetivos de Bogor. En ese marco, la estrategia llevada adelante por Chile al buscar acuerdos bilaterales con las principales economías de la región, ha sido acertada y beneficiosa y le otorga un sólido sustento a nuestra presencia en el Asia Pacífico.

11 Sigla para “Asia-Pacific Economic Cooperation”, o en castellano, “Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico”.

12 La participación de Chile se oficializó en el año 1994, durante la Presidencia de Eduardo Frei Ruiz Tagle.

13 Chile posee acuerdos y TLC plenamente vigentes con 13 de los miembros de APEC, y está en fase avanzada de negociaciones con otros dos.

La experiencia acumulada muestra que la combinación flexible de una activa presencia multilateral,¹⁴ con el desarrollo autónomo de relaciones bilaterales con los principales países de la región, ha entregado resultados positivos. Cabe entonces preguntarse si se justifica modificar esa estrategia, incorporando a Chile a un bloque de países que difícilmente podrá ser lo suficientemente incluyente como para sumar a naciones de gran importancia actual y potencial para nuestro país, como China, Indonesia, Rusia o Corea.¹⁵

2. COBERTURA Y DESARROLLO DE LAS NEGOCIACIONES.

Como se ha destacado, se han llevado a cabo hasta el momento¹⁶ 17 rondas de negociaciones, desde que comenzaron en marzo de 2010, con los siete socios originales de la iniciativa, hasta la llevada a cabo en mayo de 2013, con 11 socios. Se espera que a partir de la ronda número 18 se incorpore Japón, como socio número 12 del TPP, lo que indudablemente es un hecho relevante, dado que se trata de la tercera economía del mundo, luego de Estados Unidos y China, y un país clave en el equilibrio político asiático. Es probable que con la llegada de este último país se establezca el número de socios del TPP, pues Corea aparentemente ha declinado la posibilidad de sumarse.¹⁷

2.1. COBERTURA TEMÁTICA.

Desde el comienzo, las autoridades de los países participantes del TPP han señalado su voluntad de negociar un acuerdo de amplia cobertura, que permita promover de manera dinámica la expansión del comercio y las inversiones.

Los objetivos principales definidos para el acuerdo son los siguientes:

- i. Amplia liberalización del comercio de bienes y servicios mediante la eliminación de tarifas y barreras no arancelarias;
- ii. Promover el comercio y la inversión en productos y servicios innovativos, incluyendo tecnologías verdes;
- iii. Incorporación de temas que han ido desarrollados en el “Foro APEC”, tales como “Coherencia Regulatoria”, “Políticas de Competencia” y “Facilitación de Negocios”; y
- iv. Facilitar la articulación de cadenas de valor que profundicen la integración económica y la participación de las empresas.¹⁸

14 Además de APEC, Chile participa activamente en FOCALAE (Foro de Cooperación América Latina - Asia del Este), que reúne a 34 países de estas regiones. Ambos espacios multilaterales deberán ser prioridad para el accionar de nuestra política exterior en los próximos años.

15 De hecho, la interpretación más difundida en la región asiática es que la conformación del TPP es un intento liderado por EE.UU para neutralizar o equilibrar el creciente peso de China en la región.

16 Mayo de 2013.

17 De acuerdo a informaciones recogidas en la prensa internacional, Corea ha declinado la invitación a participar que le formularan autoridades de Estados Unidos.

18 Para un análisis detallado de lo anterior ver: *Negotiating Trade Agreements for the 21 Century*: Andrew Stoler, Peter Pedersen and Sebastián Herreros. CEPAL, Serie Comercio Internacional N 116. Octubre de 2012.

Teniendo en consideración los objetivos señalados, así como la cobertura existente en varios de los TLC ya negociados entre la mayor parte de los participantes en el TPP, se acordó conformar los siguientes grupos de trabajo que cubren todos los siguientes capítulos actualmente en negociación:

- i. Acceso a Mercados;
- ii. Reglas de Origen;
- iii. Medidas Sanitarias y Fitosanitarias;
- iv. Procedimientos Aduaneros;
- v. Obstáculos Técnicos al Comercio;
- vi. Propiedad Intelectual;
- vii. Contratación Pública;
- viii. Defensa Comercial;
- ix. Políticas de Competencia;
- x. Servicios
- xi. Transfronterizos;
- xii. Servicios Financieros;
- xiii. Entrada Temporal;
- xiv. Telecomunicaciones;
- xv. Comercio Electrónico;
- xvi. Inversiones;
- xvii. Medio Ambiente;
- xviii. Asuntos Laborales;
- xix. Cooperación;
- xx. Asuntos Institucionales; y
- xxi. Asuntos Horizontales y Solución de Controversias.

Como puede apreciarse, los asuntos incorporados en esta negociación no difieren de los asuntos tratados en el TLC bilateral con Estados Unidos. Los acuerdos firmados con Australia y P4, no contienen capítulos de “Medio Ambiente” y “Asuntos Laborales”, y en el caso del TLC con Canadá, dado que se negoció a mediados de la década de los 90, no incluyó un capítulo sobre “Propiedad Intelectual”.

CUADRO N° 2

Cobertura de los Acuerdos Bilaterales Con Países TPP							
	Comercio de		Inversiones	Propiedad	Medio	Asuntos	Compras
	Bienes	Servicios		Intelectual	Ambiente	Laborales	Públicas
Australia	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI
Brunei	SI	SI	NO	SI	NO	MOU	SI
Canadá	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI
Estados Unidos	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Malasia	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
México	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI
Nueva Zelanda	SI	SI	NO	SI	NO	MOU	SI
Perú	SI	SI	SI	Un Párrafo	NO	NO	NO
Singapur	SI	SI	NO	SI	NO	MOU	SI
Vietnam	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO
China	SI	SI	SI	NO	NO	NO	NO
Corea del Sur	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NO
Japón	SI	SI	SI	SI	Side Letter	Side Letter	NO
Direcon							

No obstante, a pesar de que se trata de un tipo de cobertura ya considerada en otros TLC, en esta ocasión las propuestas en discusión plantean la incorporación de nuevas disciplinas y estándares en varios de los capítulos y áreas de negociación de mayor sensibilidad para los países en desarrollo. Por ejemplo: “Propiedad Intelectual”, “Coherencia Regulatoria”, “Derechos Digitales”, “Movimiento de Capitales”, “Asuntos Laborales” y “Medio Ambiente”. Estos capítulos reflejan las prioridades de la agenda de los socios dominantes en esta negociación, particularmente de Estados Unidos, que procura reabrir los capítulos negociados en sus acuerdos bilaterales y obtener concesiones adicionales.

El tema a analizar en el caso de Chile, por lo tanto, no es la cobertura temática del acuerdo y sí el contenido de las propuestas que buscan modificar las bases de lo acordado en otros TLC bilaterales, especialmente con Estados Unidos, que para nuestro país constituye hasta ahora el nivel máximo de concesiones otorgadas a un socio comercial.¹⁹

19 El TLC con Estados Unidos es el único firmado por Chile que establece algunos límites a las facultades de las autoridades correspondientes para limitar el “Movimiento de Capitales”, e igualmente es el único que admite un capítulo de “Medio Ambiente” con sanciones económicas. Es conocido, además, que este tratado es el que establece disposiciones sobre “Propiedad Intelectual” que no fueron replicadas en los TLC s firmados posteriormente.

2.2. AVANCE DE LAS NEGOCIACIONES.

Como es usual en este tipo de acuerdos, el TPP se negocia bajo la modalidad de *single undertaking*,²⁰ lo que ha permitido avances significativos en varios de los capítulos, así como ir gradualmente identificando y aislando los asuntos más complejos en que no hay acuerdo en los capítulos que registran mayor controversia, de cuya resolución depende que lo avanzado en otras áreas sea ratificado finalmente.

El objetivo declarado por las autoridades de los países que participan en el TPP, es concluir la negociación en el transcurso de este año, de tal forma de poder anunciarlo en la próxima reunión de líderes de APEC que se llevará a cabo en Bali, Indonesia, en octubre del 2013.

Sin perjuicio de que se trata de un objetivo difícil de alcanzar, y que probablemente se dificultará aún más con la próxima inclusión de Japón, no puede descartarse que ello ocurra, atendiendo a que en esta última fase de la negociación se espera un involucramiento directo de las principales autoridades de los países miembros, con la finalidad de destrabar aquellos asuntos en los que no se consiga acuerdo a nivel de los equipos negociadores.²¹

3. CHILE Y EL TPP: COSTOS Y BENEFICIOS ECONOMICOS.

El caso de Chile es muy particular, pues se trata del único de los países participantes que posee acuerdos plenamente vigentes con todos los demás socios. Esta singular condición permite poner el debate respecto de costos y beneficios de esta negociación en un plano diferente al de otros países participantes.²²

Esto último, aunque parezca obvio, es un asunto que adquiere creciente importancia en el proceso de negociaciones. Mientras Chile solo puede obtener beneficios marginales dada la apertura comercial de que ya dispone y, en consecuencia, no tiene o no debiera tener incentivos para efectuar concesiones en áreas sensibles (como por ejemplo en materias de “Propiedad Intelectual”, “Derechos Digitales” o “Movimientos Financieros”), otros países participantes poseen poderosos incentivos para efectuar dichas concesiones.

De esta manera, se da la situación que, en tanto algunos impulsan su agenda propia como es el caso de Estados Unidos, Australia y Canadá, otros están dispuestos a aceptar dicha agenda porque esperan obtener ventajas en acceso al mercado de bienes y servicios de los países con los cuales no poseen acuerdos. Este es el caso, por ejemplo, de Nueva Zelanda, que no tiene acuerdo ni con Estados Unidos, México, Canadá y Perú. Algo similar puede señalarse respecto de algunos de los demás socios del TPP, que aspiran a obtener ventajas de acceso a mercados con las cuales lograr un balance favorable.

Es este contexto el que pone a Chile en una situación particularmente difícil en el proceso negociador. El balance al que aspiran algunos de los socios del TPP acaba forzando la negociación mas allá de lo que Chile

20 Esto garantiza que nada está acordado hasta que todo está acordado.

21 Una de las alternativas que se debate es, en caso de no conseguir finalizar las negociaciones en las fechas esperadas, anunciar lo que se denomina como “cosecha temprana” con los acuerdos parciales ya obtenidos. Es esperable que Chile, dado su particular cronograma político, busque concluir las negociaciones durante el ejercicio del actual Gobierno, lo que agrega un sentido adicional de urgencia al debate.

22 Al respecto, por ejemplo, es evidente el interés de Nueva Zelanda en obtener un acuerdo con EE. UU. que le permitiría equilibrar desventajas competitivas con algunos de sus competidores más directos, como Chile y Australia. En similar dirección puede razonarse respecto al interés de Perú en buscar un acuerdo con Australia, atendiendo a las potenciales sinergias en el sector minero; o de Australia por acceder al mercado de México.

debería estar dispuesto a aceptar, tanto porque excede sus propios límites negociadores establecidos en otros acuerdos, como porque introduce limitaciones potenciales a la definición de políticas públicas en asuntos prioritarios como salud, innovación, cultura, empresas del Estado o movimiento de capitales, todo ello en una situación en que no existe posibilidad de obtener algún tipo de balance en otras áreas que puedan justificar los costos de adoptar nuevos compromisos.

Por otra parte, al menos hasta ahora, se desconoce que exista algún intento por reconocer la heterogeneidad de intereses entre los socios del TPP, de tal forma de considerar flexibilidades que atiendan esa diversidad de situaciones, como históricamente se ha reconocido en las negociaciones multilaterales conducidas por la OMC.

En el caso de Chile, lo máximo que podría obtenerse es la garantía de no retroceder en lo ya negociado, lo que en otras palabras equivaldría a pagar dos veces por el mismo beneficio. La falta de claridad respecto de costos y beneficios de la negociación es uno de los puntos más débiles de este proceso.

3.1. INTERCAMBIO COMERCIAL Y ACCESO A MERCADOS.

En lo que se refiere a acceso a mercados de bienes y servicios, no parecen haber ventajas que agreguen valor a lo ya obtenido en las negociaciones bilaterales. En efecto, los intercambios comerciales más importantes con los países socios del TPP ocurren con Estados Unidos, México, Perú, Canadá y Australia, países con los cuales ya existe una liberalización comercial completa o muy avanzada. Esta situación podría eventualmente modificarse si, una vez concretada la participación de Japón en el TPP, este país accede a una negociación bilateral con Chile para profundizar lo establecido en el TLC negociado entre ambos.²³

Los otros países con los cuales Chile tendría algún interés en la profundización de sus TLC son Malasia y Vietnam, y en menor medida México y Perú. Respecto a los primeros, el hecho de que se trata de acuerdos negociados y puestos en vigencia muy recientemente, hace prever que es poco probable una reapertura del capítulo de acceso a mercados.

En el caso de Perú y México, sin perjuicio de que se trata de acuerdos con una liberalización ya bastante amplia, existe una negociación que transcurre de manera paralela, en el marco de la Alianza del Pacífico, que debería conducir a perfeccionar los acuerdos vigentes en plazos mucho menores que los del TPP.²⁴

El cuadro número tres permite apreciar que las exportaciones totales al conjunto de los países del TPP alcanzaron al 19.2 % en promedio durante los últimos tres años y de ellas más de la mitad se dirigen a Estados Unidos. En el conjunto de países del TPP, solamente Perú, México, Canadá y Australia tienen importancia como destinos de las exportaciones chilenas aunque con cifras que varían entre un 1.3 % para Australia y un 2.3 % para México.

23 Cabe destacar que prácticamente dos terceras partes del intercambio comercial de Chile con los países del TPP se efectúa con EE.UU, país con el que a partir del 1 de enero de 2014 existirá una completa liberalización comercial. Los socios que le siguen en importancia son México, Perú y Australia, países con los cuales igualmente existen acuerdos ya muy avanzados en lo que se refiere a la liberalización del comercio de bienes y servicios.

24 Se ha señalado que existe el compromiso político de formalizar la liberalización inmediata de al menos un 90 % del comercio en la próxima reunión presidencial de Cali en mayo, para alcanzar al menos un 100 % en un plazo máximo de tres años, entre los miembros de la Alianza del Pacífico: México, Colombia, Perú y Chile.

CUADRO N° 3

Exportaciones Chilenas a los Países del TPP Monto FOB en Millones de Dólares							
	2010	% *	2011	% *	2012	% *	% Prom **
Perú	1.428	2%	1.786	2%	1.605	2%	2,1%
México	1.863	3%	1.950	2%	1.357	2%	2,3%
Estados Unidos	6.533	10%	8.782	11%	8.986	12%	10,8%
Canadá	1.397	2%	1.485	2%	1.246	2%	1,8%
Australia	776	1%	887	1%	1.194	2%	1,3%
Nueva Zelanda	25	0%	61	0%	39	0%	0,1%
Brunei							
Malasia	204	0%	216	0%	204	0%	0,3%
Singapur	66	0%	85	0%	65	0%	0,1%
Vietnam	224	0%	337	0%	371	0%	0,4%
TOTAL TPP	12.517	19%	15.589	19%	15.066	20%	19,2%
Mundo	67.425		80.713		76.737		100%
* Participación respecto al total de las exportaciones.							
** Calculado sobre el promedio de los tres años.							
Fuente: Servicio Nacional de Aduanas de Chile.							

Dado que con los países del TPP que son relevantes desde la óptica de las exportaciones chilenas ya se han firmado acuerdos y no existen prácticamente restricciones arancelarias, es posible afirmar con seguridad que esta negociación no conduce a la obtención de ventajas adicionales para los exportadores ni los consumidores chilenos y por tanto no exhibe beneficios.²⁵

25 El ingreso de Japón a las negociaciones podría significar beneficios adicionales para el sector agrícola, en la eventualidad que se reabriera el capítulo bilateral de acceso a mercados.

CUADRO N° 4

Importaciones Chilenas desde Países del TPP Monto FOB en Millones de Dólares							
	2010	% *	2011	% *	2012	% *	% Prom **
Perú	1.331	3%	2.018	3%	2.027	3%	2,8%
México	2.037	4%	2.419	4%	2.464	3%	3,6%
Estados Unidos	9.375	18%	14.005	21%	15.646	22%	20,5%
Canadá	710	1%	879	1%	1.020	1%	1,4%
Australia	310	1%	520	1%	457	1%	0,7%
Nueva Zelanda	35	0%	53	0%	66	0%	0,1%
Brunei							
Malasia	126	0%	155	0%	192	0%	0,2%
Singapur	66	0%	68	0%	80	0%	0,1%
Vietnam	105	0%	150	0%	190	0%	0,2%
TOTAL TPP	14.094	27%	20.267	31%	22.141	31%	29,7%
Mundo	52.872		66.411		70.725		
* Participación respecto al total de las importaciones.							
** Calculado sobre el promedio de los tres años.							
Fuente: Servicio Nacional de Aduanas de Chile.							

El análisis de las importaciones desde los países del TPP muestra algunas variaciones, pues prácticamente un 30 % de las importaciones totales de Chile provienen de este grupo de países, con un claro predominio de Estados Unidos, seguido por México y Perú. Tampoco en este caso son posibles cambios significativos que aumenten el bienestar de los consumidores o de las cadenas productivas que utilicen insumos importados desde esos orígenes, dada la amplia liberalización comercial ya existente.

Considerando el total del intercambio comercial, los países del TPP representan el 24 %, con la mayor parte de ese intercambio concentrado en el comercio con Estados Unidos y, a mucha distancia, Canadá, Perú y México. No cabe duda entonces que la importancia del TPP para Chile está claramente determinada por el peso relativo de Estados Unidos, que es nuestro segundo socio comercial y el segundo mercado para las exportaciones chilenas.

3.2. CHILE Y SU VINCULACIÓN CON LAS PRINCIPALES ECONOMÍAS ASIÁTICAS.

Un aspecto que es necesario incorporar al análisis, es el de las relaciones de Chile con las grandes economías asiáticas que no son parte del TPP. Es un hecho conocido que la región asiática se ha constituido en el principal mercado para los envíos chilenos, pues poco más del 40 % de las exportaciones chilenas se dirigen hacia esa región, especialmente a China, Japón y Corea, destacando además el hecho de que desde hace algunos años China ha desplazado a Estados Unidos como el principal destino de las exportaciones chilenas y como su primer socio comercial.

De hecho, como se aprecia en el cuadro siguiente, las exportaciones a China se situaron en un 23 % en promedio para los últimos tres años, **de tal manera que por sí sola supera al conjunto de las exportaciones dirigidas a los países del TPP**, que llegan a poco más del 19 %, incluyendo a Estados Unidos.²⁶

CUADRO N° 5

Intercambio Comercial de Chile con los Países del TPP							
Millones de Dólares							
	2010	% *	2011	% *	2012	% *	% Prom **
Perú	2.759	2%	3.804	3%	3.632	2%	2%
México	3.900	3%	4.369	3%	3.820	3%	3%
Estados Unidos	15.907	13%	22.787	15%	24.632	17%	15%
Canadá	2.107	2%	2.364	2%	2.265	2%	2%
Australia	1.086	1%	1.407	1%	1.652	1%	1%
Nueva Zelanda	61	0%	114	0%	104	0%	0%
Brunei	-		-				
Malasia	330	0%	371	0%	396	0%	0%
Singapur	132	0%	153	0%	145	0%	0%
Vietnam	329	0%	487	0%	562	0%	0%
TOTAL TPP	26.611	22%	35.856	24%	37.207	25%	24%
Mundo	120.297		147.124		147.462		
* Participación respecto al intercambio total.							
** Calculado sobre el promedio de los tres años.							
Fuente: Servicio Nacional de Aduanas de Chile.							

El siguiente gráfico muestra el peso relativo de los principales mercados para las exportaciones chilenas, destacando el 23 % mencionado que se dirige a China, el 19 % que va al conjunto de los países del TPP y el 11 % que se destina a Japón, y que en caso de materializarse su ingreso al TPP, haría crecer la proporción de este grupo de países hasta un 30 % del total. En el 42 % restante, los destinos de mayor importancia son los países de la Unión Europea y en nuestra región Mercosur, especialmente Brasil.²⁷

Dado el alto nivel de protección que ejercen sobre su producción agrícola, existe un importante margen para mejorar el acceso de los productos chilenos en las negociaciones con Japón y Corea, y en consecuencia, debería ser una prioridad de nuestra política comercial.²⁸ En el caso de China, se negoció un TLC con un programa de

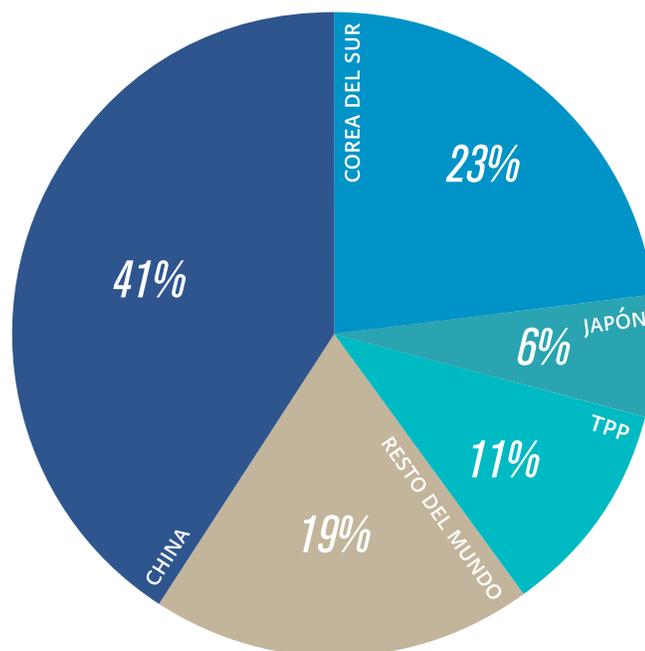
26 Estas proporciones pueden sufrir variaciones importantes si se incorpora Japón, que es el tercer socio comercial de Chile y recibe el 11 % del total de sus exportaciones.

27 De acuerdo a cifras de DIRECON, el año 2012, el 17.7 % de nuestras exportaciones se dirigieron a la Unión Europea y el 7.9 % a Mercosur. Ver: Comercio Exterior de Chile enero/diciembre de 2012. Direcon, febrero de 2013.

28 La eventual apertura de Japón a las exportaciones agrícolas de Nueva Zelanda, Australia y en menor medida Estados Unidos, puede significar la pérdida de ventajas relativas para la agricultura chilena y, en consecuencia, debe ser un aspecto a considerar en las negociaciones del TPP.

reducción arancelaria mucho más amplio, de modo que los esfuerzos deben dirigirse al levantamiento de barreras no arancelarias, en especial, a la firma de los protocolos sanitarios que permitan un mayor acceso para las exportaciones agrícolas.²⁹

EXPORTACIONES POR MERCADO DE DESTINO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DEL SERVICIO NACIONAL DE ADUANAS.

3.3. COMPORTAMIENTO DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA.

En este aspecto, existe una situación bastante similar a la de “Acceso a Mercados”. En efecto, Chile incluyó en sus acuerdos con la mayor parte de los países del TPP, capítulos de “Inversiones” que establecen normas de protección a la IED (Inversión Extranjera Directa), así como tribunales de arbitraje ante eventuales controversias.³⁰

Por otra parte, diversos estudios de evaluación de los TLC efectuados por Direcon, muestran que la IED que recibe Chile no ha sufrido cambios significativos en sus montos y origen luego de la firma de los TLC, pues tanto los flujos como el stock de IED no se han alterado en su dinámica, origen y destino productivo prioritario luego

29 Naturalmente, el progreso de la agenda bilateral con China depende de la calidad de nuestras relaciones políticas y económicas, y debe ser un asunto de especial consideración y seguimiento, atendiendo al hecho de que el TPP es mirado con desconfianza por este país.

30 La única excepción son los TLC negociados con Malasia y Vietnam, los que sin embargo no son inversionistas de relevancia para Chile. En lo que se refiere a Perú, está plenamente vigente un API y este país está entre los principales destinos para la inversión chilena en el exterior.

de la puesta en vigencia de los acuerdos. Esto es concordante con el hecho de que el grueso de la inversión extranjera que recibe Chile está orientada al sector minero, en virtud de sus ventajas competitivas absolutas y al reconocimiento de favorables condiciones macroeconómicas y regulatorias que van más allá de los TLC.³¹

CUADRO N° 6

Stock Inversiones Directas DL600 1974-2012 (U\$ millones)				
	De TPP en Chile 1974 - 2012	% Participación sobre Tot Invers	De Chile en TPP 1990-2012	% Participación sobre Tot Invers
Australia	3.807	5%	743	1%
Brunei		0%		0%
Canadá	14.822	18%		0%
Estados Unidos	20.157	25%	4.823	7%
Malasia	23	0%		0%
México	1.820	2%	955	1%
Nueva Zelanda	159	0%		0%
Perú	439	1%	11.637	16%
Singapur	4	0%		0%
Vietnam				0%
TOTAL TPP	41.231	50%	18.158	26%
Mundo	82.021		71.111	

Nota: Las inversiones recibidas en Chile entre el año 1974 - 1990 se estiman en US\$ 2.000 millones
Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras, Direcon.

El cuadro muestra que el 50% del total de IED registrada en Chile proviene de países que son parte del TPP, con un amplio predominio de Estados Unidos con un 25%, Canadá con un 18% y Australia con un 5%, todos países con los cuales tenemos TLC vigentes que incluyen capítulos de inversiones. A pesar de que las propuestas que se debaten en el TPP incluyen una mayor liberalización en el movimiento de capitales, las condiciones favorables a las IED extranjera ya existentes en Chile permiten señalar que no se requiere de incentivos de esa índole para aumentar su flujo hacia Chile y que este dependerá más bien de otros factores no regulados mediante un TLC.

Cabe destacar que las cifras seguramente subestiman la importancia de las inversiones de origen peruano en Chile, que se estiman en valores cercanos a los US \$ 5.000 millones, en tanto las inversiones de capitales chilenos en Perú, superan los US \$ 11.000. El intenso flujo bilateral de inversiones está protegido por un "Acuerdo

31 En efecto, del stock total de IED acumulada en Chile desde 1974 a la fecha, el 25 % proviene de EE. UU., el 18% viene desde Canadá y un 5% desde Australia, con una concentración muy mayoritaria en el sector minero en todos los casos. Chile ya posee con esos países un régimen avanzado de protección a las inversiones.

de Promoción y Protección de Inversiones” y las cifras muestran que no se requieren mecanismos adicionales que refuercen dicha protección o liberalicen de modo adicional los movimientos de capitales.

En consecuencia, tampoco desde este punto de vista, puede argumentarse que las negociaciones del TPP cambiarán las condiciones ya existentes en Chile, que son ampliamente favorables a la IED.

CUADRO N° 7

Stock Inversiones Directas DL 600 1974-2012 (U\$ millones)				
	En Chile de 1974 - 2012	% Participación sobre Tot Invers	De Chile en 1990-2012	% Participación sobre Tot Invers
China	104	0%	-	0%
Corea del Sur	-	0%	-	0%
Japón	6.960	8%	-	0%
Mundo	82.021		71.111	
Nota: Las inversiones recibidas en Chile entre el año 1974 - 1990 se estiman en US\$ 2.000 millones				
Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras, Direcon.				

Al analizar la situación de las tres principales economías asiáticas respecto de sus inversiones en Chile, se constata que la única que registra presencia significativa es Japón, con un 8 % del total. Con este país, al igual que con Corea y China, ya existe igualmente un capítulo de inversiones que refuerza la estabilidad jurídica para los inversionistas.

3.4. CONVERGENCIA DE DISCIPLINAS COMERCIALES.

Otro ángulo de análisis para evaluar las eventuales ventajas de la incorporación de Chile al TPP, es la posible negociación de compromisos que permitan la simplificación y convergencia de disciplinas comerciales, que en general son variadas y presentan diferencias entre los diversos TLC que se han negociado. Este es un asunto que ha estado presente en el trabajo de APEC y busca esencialmente disminuir los costos de transacción y facilitar el comercio.

En el caso de Chile, ello puede ser interesante justamente debido a que ha negociado TLC con todos los demás socios y, por lo tanto, una simplificación y armonización en disciplinas y estándares favorecería a sus exportadores y aliviaría el trabajo de las agencias públicas responsables de la supervisión del cumplimiento de normas y procedimientos, como es el caso de Aduanas y SAG. Al respecto, los asuntos que parecen de mayor interés son los referidos a “Reglas de Origen”, “Acumulación de Origen”, “Certificación Electrónica” y “Asuntos Sanitarios y Fito Sanitarios”.

No obstante, aquello que parece potencialmente más interesante, como es la posibilidad de flexibilizar las reglas de origen y avanzar hacia acuerdos de acumulación de origen entre los miembros del TPP, ofrece limitadas posibilidades potenciales de aprovechamiento para Chile dada su estructura productiva asociada muy estrechamente a sus recursos naturales. La baja participación de empresas chilenas en cadenas globales de valor probablemente no mostrará cambios significativos en el corto plazo y, en consecuencia, se trata de ventajas difícilmente materializables.³²

3.5. EL TPP COMO ESPACIO PARA LA DEFINICIÓN DE ESTÁNDARES NORMATIVOS.

El fracaso de la ronda de Doha y la virtual paralización de la OMC como organismo multilateral responsable por el establecimiento de las normas que regulan el comercio internacional y garantizar su cumplimiento, abre la posibilidad de que el perfeccionamiento de dichas normas esenciales para el comercio internacional, comience a ocurrir en otros ámbitos institucionales. Ese puede ser el caso de un eventual acuerdo entre la Unión Europea y Estados Unidos (que han anunciado el pronto inicio de negociaciones), el propio TPP, así como otras negociaciones de importancia, como las que se anuncian entre Japón y la Unión Europea.³³

Para Chile, este es un asunto de importancia pues en el marco de estos acuerdos podrían negociarse aspectos tales como las disposiciones relativas al comercio de servicios, medidas de defensa comercial o las normativas generales respecto a regulaciones financieras y flujo de capitales, así como otras relativas a “Propiedad Intelectual” o “Medio Ambiente”.

Sin perjuicio de que la posición tradicional de Chile ha sido privilegiar el ámbito multilateral para discutir y acordar disposiciones generales relativas al comercio internacional, es posible que en el debate local se presente este aspecto como una ventaja de la participación en el TPP. Sin embargo, ello parece muy discutible, dada la baja incidencia de las economías emergentes en la definición de estas reglas que, por lo general, son impuestas por las economías industrializadas.

En definitiva, el análisis de los posibles beneficios que Chile podría obtener del TPP, no parece mostrar ventajas relevantes que modifiquen de modo significativo la calidad y profundidad de su inserción económica internacional, pues solo se puede aspirar a beneficios marginales en acceso a mercados.

Por el contrario, como se analizará a continuación, existe el riesgo de asumir compromisos adicionales en áreas sensibles que pueden afectar nuestra autonomía y margen de maniobra para la definición de políticas públicas en áreas relevantes para nuestro desarrollo económico y social. El avance de las negociaciones hasta ahora configura una relación negativa de costos y beneficios desde el punto de vista económico y, como se analizará más adelante, configura también una situación política potencialmente desfavorable para el equilibrio y autonomía en la inserción internacional de Chile.

32 Para algunos socios del TPP, como México o los socios asiáticos, esto sí puede ser un impulso apreciable para la articulación de nuevas cadenas de valor o para su integración en las ya existentes.

33 En ese sentido, para Chile puede ser de mayor interés concentrar este trabajo en APEC, que tiene la ventaja para Chile de incluir a todos sus principales socios comerciales, con la excepción de la Unión Europea y Brasil.

4. ASPECTOS DE MAYOR SENSIBILIDAD EN LA NEGOCIACION.

Si bien los aspectos vinculados a “Propiedad Intelectual” y “Derechos Digitales” han sido hasta ahora los que han motivado algún debate público, no se trata de los únicos sobre los cuales es necesario prestar especial atención.

El cuadro que se presenta a continuación (N° 8), entrega una visión sinóptica de los compromisos ya establecidos por Chile en otras negociaciones bilaterales, y de las principales modificaciones a esos compromisos que han estado en debate durante las rondas de negociaciones del TPP.

Surge, de modo evidente, que en los temas identificados como sensibles, el mayor nivel de concesiones otorgado por Chile se encuentra en el TLC con Estados Unidos, lo que da cuenta de un balance final de dicha negociación que en su momento se consideró equilibrado pues permitió un amplio acceso al mercado del país que en ese momento (año 2002), era nuestro principal socio comercial. El intento actual de obtener nuevas concesiones, supondría romper el balance del acuerdo bilateral pues no hay posibilidades de obtener un nuevo equilibrio que compense estas exigencias adicionales.

El argumento de que los cambios que se solicitan en áreas como “Propiedad Intelectual” o “Movimiento de Capitales” serían una necesidad para potenciar la innovación requerida para nuestro desarrollo, no encuentra fundamento en la realidad y se desconocen análisis que justifiquen una afirmación de esa índole. Por el contrario, estas nuevas exigencias parecen ir en la dirección contraria de las necesidades del país como se analiza con mayor detalle a continuación.

CUADRO N° 8

Comparativo Disciplinas TLCs										
	TPP	Australia	Canadá	México	Estados Unidos	P4	Perú	Malasia	Vietnam	
Inversiones	Liberalización total flujos de capital	Se solicita liberalización total, no aceptando mantener medidas de control interno. Sólo las aceptadas por crisis en la balanza de Pagos	Se mantienen facultades del Banco Central, encaje sólo por dos años.	Se mantienen facultades del Banco Central	Se mantienen facultades del Banco Central	Sí, con restricciones después de un año de impuestos	No existe el capítulo.	Se mantienen facultades del Banco Central	No existe el capítulo.	No existe el capítulo.
	Solución de controversias	Inversionista Estado	Inversionista Estado	Inversionista Estado	Inversionista Estado	Inversionista Estado	No existe el capítulo.	Inversionista Estado		
Propiedad Intelectual	Linkage	Se solicita establecimiento de un sistema automático de Linkage	NO	No existe el capítulo.	NO	Sí, no hay claridad respecto a su automaticidad.	NO	NO	No existe el capítulo.	No existe el capítulo.
	Protección a los derechos autor, por más de 50 años	Existe una propuesta de llevarlo en determinados casos entre 95 y 120 años.	70 años desde la primera publicación autorizada.		NO	70 años desde 1era publicación autorizada	NO	NO		
Medio Ambiente	Acuerdos multilaterales	Se obliga a suscribir e incorporar siete Acuerdos Multilaterales.	No existe el capítulo.	No se afectan los derechos.	No existe el capítulo.	Reconocen importancia	Acuerdo de Cooperación	No existe el capítulo.	No existe el capítulo.	No existe el capítulo.
	Solución de controversias	Existen propuestas aplicar sanciones comerciales.		A través de un panel, que puede exigir contribuciones monetarias. Acuerdo paralelo.		Con contribuciones monetarias.				
Asuntos Laborales	Solución de Controversias	El capítulo no se cierra por que existen propuestas de aplicar sanciones comerciales.	NO	Acuerdo de Cooperación.	No existe el capítulo.	Con contribuciones monetarias.	MOU	No existe el capítulo.	No existe el capítulo.	No existe el capítulo.
Compras Públicas	Umbral	Hay en la mesa propuesta de subirlo hasta 120.000 DEG.	50.000 DEG	50.000 DEG	50.000 DEG	50.000 DEG	50.000 DEG	No existe el capítulo.	No existe el capítulo.	No existe el capítulo.
	Cobertura	Los países federales no quieren comprometer, en la mesa, más allá de su gobierno central.	Nivel central y lista positiva a nivel subcentral.	En Canadá nivel central, en Chile central, hasta gobernaciones	En México nivel central; en Chile central, hasta municipalidades	Nivel central, más algunos Estados	Nivel central			

Fuente: Página Web Direcon, Base de Datos Acuerdos Comerciales de OEA.

4.1. INVERSIONES Y SERVICIOS FINANCIEROS.

Si bien en Chile existe un régimen jurídico general y un ambiente de negocios reconocido internacionalmente como favorable y atractivo para la IED, el país ha incluido en la mayoría de sus acuerdos comerciales capítulos que refuerzan su protección y otorgan trato similar a inversionistas locales y extranjeros. Sin perjuicio de ello, es conveniente llamar la atención sobre algunos aspectos que están presentes en esta negociación:

a) Disposiciones para el establecimiento de controversias Inversionista-Estado.

Más allá de que se trata de un asunto polémico que ha motivado a algunos países de la región, como Ecuador, Bolivia y Venezuela a denunciar sus compromisos en esta materia, en el caso de Chile se trata de un costo ya asumido en otros acuerdos, de forma que en lo relativo a la negociación del TPP, éste no es un aspecto nuevo que plantee compromisos adicionales a otros ya adoptados en el pasado.

b) Limitaciones a la operación de empresas estatales.

La información disponible señala que se han presentado, por parte de Estados Unidos, textos destinados a regular y limitar la operación de empresas estatales de producción y distribución de bienes y servicios, condicionando su acción a la existencia de empresas privadas y en condiciones homologables de funcionamiento en el mismo sector económico.

Si bien, aparentemente ello no debiera amenazar la operación de empresas ya existentes como CODELCO o ENAP, si podría afectar el establecimiento de nuevas empresas del Estado, lo que constituiría una limitación seria al impulso de medidas de corrección de fallas de mercado, como es el caso de las AFP, las ISAPRES, la Banca de Desarrollo, o el impulso a actividades de carácter estratégico como la producción de energías limpias; todas opciones que se debaten como parte de propuestas de ajuste al modelo económico predominante en Chile.

Más allá de la viabilidad de algunas de estas propuestas, o de la voluntad y consenso para impulsarlas, se trata de áreas legítimas de políticas públicas que es necesario preservar como espacio de decisión autónoma del país.

c) Movimiento de capitales.

Si bien Chile efectuó concesiones importantes en este aspecto en la negociación del TLC bilateral con Estados Unidos, consiguió retener facultades del Banco Central que le proporcionan un margen razonable para el establecimiento de disposiciones para regular el acceso y salida de capitales ante situaciones de crisis de balanza de pagos.³⁴

La crisis internacional, iniciada en el año 2008, tiene su origen justamente en la debilidad del marco regulatorio del sistema financiero en Estados Unidos, lo que más tarde se constató igualmente en la Unión Europea. En ambos casos, se han efectuado cuantiosos rescates a la banca, financiados con recursos públicos, lo que ha afectado seriamente el crecimiento económico y el empleo en la mayor parte de los países industrializados.

34 En la fase final de la negociación del TLC bilateral, en diciembre de 2002, éste fue probablemente el asunto más difícil de concordar y requirió la presencia directa del Ministro de Hacienda de Chile. En ese momento, las concesiones otorgadas fueron definidas como el límite máximo aceptable para Chile y de hecho, en todas las negociaciones posteriores, se mantuvo una política que aseguró amplias facultades al Banco Central y no se efectuaron concesiones similares a las del TLC con Estados Unidos.

En contraste, las regulaciones en países emergentes, como es el caso de Chile, les han permitido mantenerse al margen de la crisis financiera. Por ello, no resulta razonable ni aceptable aceptar modificaciones que vayan en la dirección de liberalizar aún más el control del flujo de capitales, como parece ser la intención de los negociadores de Estados Unidos.³⁵

En consecuencia, lo señalado en los puntos b y c, debe constituir líneas rojas para los negociadores chilenos, de forma de no asumir compromisos adicionales en estas materias que atenten contra el margen de maniobra necesario, ya sea para la adopción de políticas económicas prudentiales, o de mayor participación del Estado en la producción de bienes y servicios cuya provisión no es adecuadamente garantizada por la empresa privada.

4.2. MEDIO AMBIENTE.

Este es otro ámbito en el que Chile ha establecido compromisos bilaterales en los TLC que ha negociado previamente. No obstante, estos compromisos hasta ahora se han limitado a la firma de acuerdos y tratados internacionales de protección ambiental y al compromiso de asegurar el pleno respeto y cumplimiento a su legislación interna en materias ambientales.

La información disponible permite inferir que existen propuestas que incorporan sanciones comerciales al capítulo de “Medio Ambiente”, lo que eventualmente puede abrir paso a la expresión de tendencias proteccionistas bajo el pretexto de preocupaciones de carácter ambiental.

Por otra parte, en otros TLC negociados por Estados Unidos, por ejemplo con Perú, se establecieron disposiciones que han limitado el margen de acción de los organismos públicos y que han resultado en conflictos entre comunidades locales, el gobierno y empresas que impulsan proyectos productivos en áreas con ecosistemas frágiles, lo que debería ser un antecedente a ser incorporado en el análisis de las propuestas en debate.

Nuevamente en este tema, la posición negociadora de Chile debería ser la de no efectuar concesiones que vayan más allá de lo establecido en los acuerdos bilaterales vigentes.

4.3. COHERENCIA REGULATORIA.

Si bien este parece a priori un aspecto positivo de la negociación, existe la posibilidad cierta de que se busque establecer compromisos que limiten de manera significativa la autonomía del país para definir regulaciones en áreas relevantes y en temas muy diversos, vinculados a la producción de bienes y servicios, asuntos ambientales y laborales, entre otros. Se trata por tanto no solo de aspectos referidos a “Obstáculos Técnicos al Comercio” o “Asuntos Sanitarios”, sino prácticamente a todos los asuntos que usualmente están sometidos a estándares y disposiciones normativas, y que afectan o pueden afectar, directa o indirectamente, a servicios susceptibles de ser incorporados a los flujos de comercio internacional. En efecto, normas como las relativas a la emisión de gases de automóviles, etiquetado de medicamentos, disposiciones ambientales y, en general,

³⁵ La pretensión de obtener una mayor liberalización en el movimiento de capitales, va incluso en la dirección contraria de lo sugerido por organismos internacionales como el FMI (Fondo Monetario Internacional) y de lo debatido y acordado en foros internacionales como el G20 (Grupo de los veinte).

todo aquello que las autoridades o empresas de los países socios del TPP puedan interpretar como limitante del comercio, podría ser puesto en cuestión, tanto en las obligatorias instancias de consulta pública, como luego en los “Comités Técnicos de Administración” del acuerdo.

Se trata no solamente de garantizar que exista coherencia entre las disposiciones regulatorias para una actividad específica de producción de bienes y servicios, con el marco regulatorio existente en otros rubros o áreas conexas, sino adicionalmente de adoptar el compromiso de amplios mecanismos de consulta pública, que permitirían a los demás socios someter las regulaciones al análisis de los “Comités Técnicos” del tratado, introduciendo mecanismos que limitan el margen de acción de las agencias públicas y autoridades nacionales.

De acuerdo a lo investigado, adoptar compromisos en estas materias podría significar, además, la necesidad de efectuar una completa revisión del marco regulatorio existente, lo que dada la vastedad de las áreas susceptibles de revisión, podría insumir un periodo prolongado de tiempo y generar inestabilidad para los agentes económicos que dependen de dichas regulaciones para el desarrollo de sus actividades.

Adicionalmente, los socios se obligarían a la creación de capacidades técnicas e institucionales en condiciones de actuar como agentes de coordinación y supervisión de la coherencia regulatoria y como contraparte técnica de organismos similares de sus socios.

Por tanto, a pesar de que en principio puede parecer atractivo y positivo avanzar hacia sistemas que aseguren una mayor coherencia entre las diversas áreas sometidas a regulaciones de diferente índole, no parece conveniente la adopción de compromisos que claramente restaran autonomía a las decisiones locales de política, y que pueden ser sometidas a consideraciones e intereses privados de las empresas y agencias públicas de los países signatarios del TPP.

4.4. PROPIEDAD INTELECTUAL.

Sin duda este asunto es el que concita mayor interés en el debate público, dado su potencial impacto en temas tan sensibles como el precio de los medicamentos y la posibilidad de desarrollar sin limitaciones políticas públicas de salud.³⁶ Este asunto se liga a las exigencias de Estados Unidos de negociar un nuevo capítulo de “Propiedad Intelectual” que reemplace el ya puesto en vigencia con el TLC bilateral.

Al respecto, parece necesario puntualizar en el debate público algunos asuntos de especial relevancia:³⁷

- a. Las disposiciones supuestamente ambiguas que dan lugar a diferentes interpretaciones por parte de Chile y EE. UU. respecto del llamado “linkage administrativo”, son consecuencia del resultado y balance de la negociación del TLC y no el producto de una redacción poco clara o con débil fundamento técnico.

36 Aun cuando no están disponibles estudios recientes que evalúen el impacto de eventuales modificaciones a los compromisos en materia de protección a la propiedad intelectual que restrinjan la producción de medicamentos genéricos, el consenso nacional e internacional apunta en la dirección de estimular la producción de genéricos, como una manera de facilitar el acceso a la salud a los sectores de menores ingresos. Se le considera un bien público que debe ser protegido.

37 Una referencia técnica detallada respecto de las objeciones planteadas al capítulo de “Propiedad Intelectual”, se encuentra en la comunicación del 12 de agosto de 2011, dirigida al Director General Económico de la época, Sr. Jorge Bunster por parte de la ONG Derechos Digitales.

- b. Las presiones de las autoridades de EE. UU. por forzar una interpretación que obligue al “Instituto de Salud Pública” a actuar como entidad responsable de proteger, por vía administrativa, derechos reclamados por la industria farmacéutica, no han tenido éxito hasta ahora. De hecho, la clasificación de Chile en la llamada “lista roja” como país que no protege adecuadamente los derechos de propiedad intelectual está claramente ligada al lobby de la industria farmacéutica y del entretenimiento de EE. UU.

Esta clasificación ha alcanzado en diferentes momentos a numerosos países, algunos de los cuales impulsan innovaciones tecnológicas relevantes en diversos campos, tales como Canadá, Brasil e Israel, entre otros, quienes han rechazado enérgicamente esta presión y han denunciado el lobby de la industria farmacéutica. Por lo demás, la amenaza de que esta clasificación tendría un impacto negativo sobre la IED en Chile, ha sido completamente desmentida por el flujo de capitales que ha recibido la economía chilena en estos años.

- c. La reapertura del capítulo de “Propiedad Intelectual” pone a Chile en una situación de vulnerabilidad, pues le obligaría a asumir compromisos que van más allá de los establecidos en el TLC bilateral, sin recibir a cambio ninguna compensación. En efecto, en esa oportunidad Chile accedió a incorporar concesiones en materia de propiedad intelectual en el entendido que eran una condición para obtener un balance global favorable a sus intereses. En esta ocasión, la exigencia de adoptar nuevos compromisos sin compensación o nuevo balance de intereses, nos llevaría a pagar en dos oportunidades por los mismos beneficios, lo que evidentemente es inequitativo.

Adicionalmente, debe señalarse que no hay ninguna evidencia que demuestre que adoptar nuevos estándares en esta materia, llevaría a estimular la investigación e innovación doméstica en áreas de interés para Chile.

- d. Otro aspecto que se pretende modificar con el nuevo capítulo de “Propiedad intelectual”, es el aumento del plazo de protección de los derechos de autor, respecto de ciertos tipos de obras, de 70 a 95 años, lo que tampoco parece razonable y establecería aún mayores limitaciones para el acceso a bienes culturales a los sectores de menores ingresos que no están en condiciones de pagar por ese acceso, además de afectar la conformación de un patrimonio cultural más diverso.
- e. Chile ya ha efectuado importantes modificaciones a las disposiciones y leyes que protegen la propiedad intelectual en general y el derecho de autor en particular. Así, el 2006 se aprobó una importante reforma a la ley de propiedad industrial y en el año 2010 a la ley de propiedad intelectual. Se creó el “Instituto Nacional de la Propiedad Industrial”,³⁸ se establecieron mecanismos especiales para una tramitación ágil en el sistema judicial de las reclamaciones sobre infracciones a la propiedad intelectual, se creó una brigada especializada de la “Policía de Investigaciones” para combatir los delitos contra la propiedad intelectual, y se firmaron numerosos tratados internacionales que refuerzan la protección de estos derechos.

³⁸ El INAPI inicio formalmente sus actividades en enero de 2009, y es el sucesor legal del “Departamento de Propiedad Industrial” del Ministerio de Economía.

En definitiva, la protección a los derechos de propiedad intelectual está ampliamente garantizada en Chile, tanto por los acuerdos bilaterales como por la adhesión a diversos tratados internacionales multilaterales, establecidos bajo el amparo de la OMC y la OMPI, así como por las disposiciones contenidas en nuestra legislación interna. En consecuencia, la reapertura de este capítulo no responde ni a fallas o debilidades de nuestro sistema normativo e institucional, ni a necesidades vinculadas a nuestro desarrollo. Por el contrario, la evidencia indica que esta reapertura solamente apunta a satisfacer demandas de algunos sectores de la industria de Estados Unidos, que por esta vía buscan extender o preservar ganancias monopólicas a su favor.

El cuadro presentado a continuación, permite apreciar comparativamente un conjunto de disposiciones relativas a propiedad intelectual contenidas en las llamadas leyes SOPA y PIPA, con las propuestas que, hasta donde se conoce, son debatidas en las negociaciones del capítulo de “Propiedad Intelectual” del TPP.³⁹

De ese análisis comparativo puede concluirse que, justamente, un conjunto de disposiciones que no han logrado consenso hasta ahora en Estados Unidos (en el caso de la ley SOPA) o de la Unión Europea (en el caso de la ley PIPA), se recogen en el TPP para intentar imponerlas por la vía de un tratado multilateral.

CUADRO N° 9

RESUMEN COMPARATIVO DE PROPUESTAS

	PIPA	SOPA	TPP
Pone en riesgo las plataformas y comunidades en línea	√	√	√
Utiliza una definición excesiva de “piratería” que incluye sitios web y servicios que tú usas para almacenar, compartir y enlazar (a medios de comunicación).	√	√	√
Amenaza a un gran cantidad de servicios en línea legales e innovadores, como Twitter, Facebook y Youtube.		√	√
Establece un mal ejemplo para la censura de Internet a nivel global.	√	√	√
Usa las mismas herramientas técnicas que otros gobiernos – como China- ocupan para suprimir la libertad de expresión y a los disidentes.	√	√	?
Establece un ejemplo para otros países para bloquear cualquier tipo de contenido en línea desfavorable, lo que puede llevar a violaciones a los derechos humanos.	√	√	√
Quiebra la estructura de Internet.	√	√	?
Amenaza la seguridad en línea.	√	√	?

39 La ley SOPA es la sigla de “Stop Online Piracy Act”. Por su parte, la ley PIPA es la sigla de “Protect IP Act”.

Permite requerimientos de EE. UU. a los proveedores de nombres de dominio (DNS) para bloquear que un usuario llegue un sitio web específico.	√	√	?
Interfiere con los esfuerzos en curso para mejorar la seguridad en línea, lo que hace más vulnerable a los usuarios a robos de identidad y otros tipos de seguridad informática.	√	√	?
Expone a los que tratan de evitar bloqueos de DNS a virus. Estos computadores infectados pueden ser secuestrados para su uso en ataques informáticos a otros sistemas, poniendo al país en mayor riesgo de ciberataques.	√	√	?

*Sin información = ?

4.5. DERECHOS DIGITALES.

Si bien la propuesta para adoptar regulaciones respecto de derechos digitales están contenidas en la discusión del capítulo de “Propiedad Intelectual”, la relevancia específica de este asunto y el potencial impacto mediático que abriría una discusión más explícita sobre el tema, hacen conveniente tratarlos separadamente.

En efecto, lo que debe destacarse en primer término es que Internet y el acceso a sus diversos contenidos se han transformado en un bien público global, de enorme impacto en la vida de millones de personas en el mundo. De hecho, Internet hoy es un componente decisivo del ejercicio reforzado de derechos ciudadanos, que está convirtiendo la forma de relación entre las instituciones y el sistema político con los ciudadanos, y también la comunicación entre las personas. De igual manera, Internet es un mecanismo insustituible para facilitar y democratizar el acceso al conocimiento y a la cultura, que de otra forma sería imposible para una gran cantidad de personas tanto en Chile como a nivel global.

En consecuencia, el establecimiento de disposiciones que limiten este acceso se ha transformado en un asunto de enorme sensibilidad social y política, tanto en el mundo desarrollado como entre los países emergentes.⁴⁰

La escasa información disponible respecto de la discusión que tiene lugar en el TPP, permite suponer que, justamente, varios de los asuntos que en su momento no fueron aprobados en el Congreso de Estados Unidos a través de la llamada Ley SOPA, buscan ahora ser repuestos por la vía del TPP. Esto constituye una manera oblicua de obtener por esta vía un consenso interno que en su momento no se logró, con la explicación de que esta vez se trata de un compromiso internacional que se ven obligados a respaldar.

De esta manera, la ya mencionada extensión de ciertos derechos de autor de 70 a 95 años y el endurecimiento de las medidas tecnológicas de protección, que potencialmente pueden restringir el acceso a contenidos protegidos por los derechos de autor, e incluso el establecimiento de nuevas disposiciones para limitar o impedir la importación paralela de obras (que limitaría el intercambio legítimo de éstas), son algunos de los aspectos que se ha buscado trasladar desde la ley SOPA a las negociaciones del TPP. Lo mismo ocurre con las disposiciones

⁴⁰ Un ejemplo de ello fue el debate generado a propósito de “Stop Online Piracy Act”, conocida como ley SOPA, impulsada por el gobierno de EE. UU. y que finalmente no pudo aprobar en el Congreso en virtud del amplio rechazo de organizaciones de la sociedad civil, académicos y sectores políticos ligados a visiones más progresistas y democráticas dentro de EE. UU.

del fracasado acuerdo ACTA.⁴¹

A lo anterior, se agrega un asunto aún más polémico, como son las disposiciones que obligarían a los proveedores de Internet a, eventualmente, bloquear el acceso a determinados contenidos, restringiendo en la práctica el acceso de los usuarios y estableciendo una suerte de censura privada, parecida a la que se aplica en países sin tradición y cultura democrática e inadmisibles en sociedades como la chilena.⁴²

Se trata, en suma, de un tema de alto impacto e interés ciudadano, pues los compromisos que eventualmente se adopten en este campo, pueden afectar derechos que se consideran adquiridos y que forman parte de procesos de democratización de la cultura y del acceso al conocimiento que, difícilmente, serían comprendidos y aceptados por los afectados.

5. CONTEXTO E IMPACTO POLITICO DEL TPP.

Una dimensión complementaria para evaluar la conveniencia de la participación de Chile en el TPP, es el análisis respecto del impacto político que puede provocar tanto en nuestra relación con los demás países asiáticos que no son parte de esta iniciativa, como con los países de sudamericanos que tampoco participan de las negociaciones.

5.1. DE P4 A TPP.

Un primer asunto a despejar, es el argumento de que el origen del TPP se remonta a las disposiciones del P4, negociado por Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei en el año 2006, y que fue concebido como una instancia abierta a la adhesión de terceros países con la finalidad de avanzar hacia la creación de un área de libre comercio en la cuenca del Asia Pacífico. En esa línea argumental, le cabría a Chile una cierta paternidad de origen que no sería razonable abandonar.

Sin perjuicio de que ello formalmente es así,⁴³ se trata a estas alturas de una suerte de referencia anecdótica, pues no cabe duda que la incorporación de Estados Unidos a las negociaciones cambió el carácter del P4 original, al punto que los socios iniciales han desaparecido como referente y se han visto obligados a aceptar la conducción del TPP por parte de las economías de mayor envergadura, especialmente Estados Unidos, sin

41 ACTA es la sigla de "Anti Counterfeiting Trade Agreement", negociado por Estados Unidos y la Unión Europea, Canadá y Australia, entre otros países, y que no pudo ser puesto en vigencia por el rechazo que provocó entre los usuarios de Internet y ciudadanos en general, especialmente en la Unión Europea.

42 Sobre este punto, es interesante recordar que el Congreso Nacional, en la discusión de la última reforma a la ley de propiedad intelectual, rechazó cualquier disposición que no contemplara la intervención de un juez en el proceso, por considerar que se podían afectar gravemente diversas garantías amparadas por la Constitución Política, negándose en reiteradas ocasiones establecer un procedimiento administrativo o privado de retiro o bloqueo de contenidos supuestamente infractores de Internet. Ver Álvarez Valenzuela, Daniel (2011); "En busca de equilibrios regulatorios: Chile y las recientes reformas al derecho de autor". International Centre for Trade and Sustainable Development. Geneva, Switzerland. En www.ictsd.org

43 El proceso que llevó a la ampliación del P4 original y a la incorporación de Estados Unidos, está descrito con mayor detalle en la primera sección de este artículo.

mayores posibilidades de influir sobre la dinámica, cobertura y contenidos de las negociaciones.⁴⁴

Se trata entonces de una iniciativa que tiene una envergadura, propósitos políticos y expresión de intereses públicos y privados, reflejados en la agenda impuesta para las negociaciones, que son significativamente distintos de aquellos que dieron origen al P4.

5.2. EL TPP Y LA ESTRATEGIA DE ESTADOS UNIDOS EN EL PACÍFICO.

Este es un asunto frecuentemente citado por analistas tanto en Asia como en el propio Estados Unidos, que dan cuenta de un importante giro de las prioridades globales de este país, tanto en términos políticos y militares como económicos, definiendo a la cuenca del Pacífico como una de sus principales ocupaciones estratégicas. De hecho, la ex Secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton, detalló formalmente la estrategia a ser desplegada por su país en la cuenca del Pacífico, destacando entre sus principales líneas de acción: el fortalecimiento de su presencia militar; el estrechamiento de sus vínculos con las potencias emergentes, incluyendo a China; la promoción de la democracia y los derechos humanos y la expansión del comercio y la inversión, mencionando al TPP como el instrumento principal para lograr esto último.⁴⁵

Mas allá de que las autoridades de Estados Unidos niegan tal intencionalidad, son numerosos los analistas de política internacional que entienden esta estrategia norteamericana como un reconocimiento de la importancia creciente de la cuenca del Pacífico en el reordenamiento de los ejes de poder político, económico y militar a nivel global; y al mismo tiempo, como un intento de establecer una suerte de freno o balance a la expansión del poderío de China, cada vez mas asumida como potencia global. En esa línea de aproximación, se trataría de una estrategia de balance y contención más que un intento de integración económica con posibilidades de incluir al conjunto de las economías situadas en ambas riberas del océano Pacífico.

El término de la “Guerra Fría” y la desaparición de la Unión Soviética, sancionaron al término del ordenamiento global sobre una base bipolar, y abrió paso a la emergencia de nuevos actores capaces de articular sus intereses de un modo distinto. Entre ellos, el que ha logrado mayor consolidación e identidad es el grupo de países conocidos como BRICS,⁴⁶ que han jugado un rol muy activo en el G20 y en otros foros internacionales, como por ejemplo la OMC, donde acaba de ser elegido como Director General un diplomático de Brasil.

No es aventurado entonces suponer que la adopción por parte de Estados Unidos de una política de contención hacia China, en la cual el TPP aparece como un instrumento de importancia, con alta probabilidad tendrá impactos negativos entre los países del referido bloque de naciones emergentes y entre sus aliados más cercanos.⁴⁷

44 El ejemplo más reciente es la solicitud de incorporación de Japón, país que negociaba bilateralmente con EE. UU. desde hace largo tiempo, antes de anunciar su decisión política. De hecho, la formalización de su incorporación está supeditada al cumplimiento de los plazos que requiere EE. UU. para aceptar su incorporación. En contraste, a pesar de la voluntad explícita de Chile por apoyar la incorporación de Colombia al proceso, ello no ha sido posible hasta ahora, fundamentalmente por la negativa de las economías más fuertes.

45 Esta estrategia es conocida como *The Pivot*, y una presentación en detalle se encuentra en la revista “Foreign Policy” de noviembre de 2011, en el artículo firmado por la ex Secretaria de Estado Clinton: “America s Pacific Century”.

46 Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

47 Una política norteamericana de contención de China parece también contradictoria con el hecho de que China es el principal acreedor de Estados Unidos, uno de sus más importantes socios comerciales y el eje de integración de las principales cadenas de valor, tanto en la industria tradicional como en aquellas que están en la punta tecnológica, como la electrónica e informática.

Es pertinente entonces la pregunta respecto del interés de Chile en ese contexto. En un plano de análisis conceptual, parece muy discutible la conveniencia y pertinencia para Chile de ser parte de la estrategia global de despliegue de los intereses de Estados Unidos, y que adicionalmente es concebida como una suerte de freno o balance de otra nación con la cual Chile posee una fructífera relación bilateral de cooperación, y que además puede impactar negativamente en otros países de gran importancia a nivel regional, como es el caso de Brasil.

En una perspectiva de análisis más pragmática, debe recordarse que China es el principal mercado para las exportaciones chilenas, y al mismo tiempo es nuestro principal socio comercial. De hecho, el año 2012, el 23 % del valor total de nuestras exportaciones fueron destinados a ese país, en tanto todos los socios del TPP, incluyendo Estados Unidos, recibieron el 20 % de nuestros envíos.

Son numerosas las señales de que China ve con desconfianza la articulación del TPP. De hecho, su primera respuesta ha sido impulsar el **“Regional Comprehensive Economic Partnership” (RCEP)**, que involucra a los 10 países de ASEAN, más China, Japón, Corea, India, Australia y Nueva Zelandia.⁴⁸

Sin perjuicio de que hay países que participan tanto del TPP como del RCEP, como es el caso de Australia, Nueva Zelandia y varios de ASEAN, no hay dudas de que se trata de un intento de respuesta a la iniciativa del TPP, con el adicional de que la incorporación de India puede transformar este acuerdo en el de mayor envergadura negociado en el mundo.

Un ejemplo adicional respecto de la mirada negativa de China al TPP, es el hecho de que Corea del Sur ha decidido no incorporarse a este acuerdo, a pesar de sus obvias coincidencias en términos de política comercial y económica con la mayor parte de sus socios, muy probablemente por la necesidad de mantener un alto nivel de relaciones con China, dada la conflictiva relación con Corea del Norte, que seguramente se vería afectada si decidiera incorporarse al TPP.⁴⁹

La conclusión es que el TPP no es solamente un acuerdo de carácter económico y comercial que busca contribuir a la creación de un área de libre comercio en la cuenca del Asia Pacífico. No se trata de una iniciativa políticamente neutral y el impacto político de su conformación tanto en la región asiática, como en algunos países de América del Sur, debe ser necesariamente incorporado en la evaluación que se haga desde Chile para definir su participación, entendiendo que están en juego opciones estratégicas de largo plazo respecto de la inserción internacional del país.

5.3. EL TPP Y SU IMPACTO EN NUESTRO ENTORNO REGIONAL.

Una dimensión complementaria de análisis, es el impacto de estas negociaciones en las relaciones de Chile con su entorno regional más próximo. Al respecto, es necesario puntualizar que la presencia activa y el fortalecimiento de las relaciones políticas y económicas con los países de la cuenca del Pacífico, es una prioridad estratégica respecto de la cual existe un amplio consenso interno.

48 ASEAN es la sigla de “Association of Southeast Asian Nations”. Es la agrupación de 10 economías del Sudeste Asiático : Brunei, Burma (Myanmar), Cambodia, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam.

49 Es igualmente sugerente el desinterés de Indonesia por incorporarse al TPP, que ha privilegiado su presencia como uno de los países articuladores y conductores de ASEAN.

De hecho, nuestro país está activamente involucrado tanto en las negociaciones del TPP, como en la conformación de la Alianza del Pacífico, esta última, iniciativa que impulsa junto a Perú, Colombia y México, que buscan profundizar su integración económica y comercial.⁵⁰

Al mismo tiempo, la importancia de las economías emergentes de Asia es cada vez mayor no solo para Chile o Perú, como países ribereños del Pacífico, sino también para las principales economías del Atlántico sudamericano, como es el caso de Brasil y Argentina, países para los que China se ha convertido en un socio comercial indispensable.

También en nuestra región se constatan críticas y desconfianzas respecto de ambas iniciativas, que suelen ser vistas como parte de una estrategia global conducida por Estados Unidos.

Ciertamente, no se trata de condicionar la autonomía e independencia de las decisiones que, de forma soberana, le corresponden a nuestro país para establecer las prioridades de su política exterior y de su política comercial, la que debe ser definida en función de su propio y particular interés nacional. Pero sin perjuicio de ello, parece adecuado reflexionar acerca de cuál es la forma de maximizar las potencialidades que le entrega a nuestras perspectivas de desarrollo la pertenencia a la cuenca del Pacífico.

Es en este punto donde surge como un asunto relevante la posibilidad de que Chile se consolide como un puente para el flujo de bienes y servicios entre las economías del MERCOSUR y la región asiática. Adicionalmente y quizás de modo más relevante aún, está la posibilidad avanzar en la articulación de cadenas de valor entre las economías emergentes de Asia y Sudamérica, de las cuales nuestras empresas, especialmente pequeñas y medianas, podrían ser parte.

Para ambos propósitos, la conducción de nuestros intereses en la cuenca del Pacífico debe ser articulada y balanceada con nuestra política hacia los países de MERCOSUR, de manera tal que nuestra presencia en iniciativas como las mencionadas, sean complementadas con otras a nivel regional, que vayan en la dirección de profundizar nuestra integración con esos países, en especial Brasil y Argentina.⁵¹

5.4. EL COSTO DE NO PARTICIPAR DEL TPP.

Esta es una dimensión de análisis que no puede ser soslayada. En efecto, así como la participación de Chile en las negociaciones del TPP no puede ser evaluada bajo la suposición de que se trata de una iniciativa dotada de neutralidad política, una eventual decisión de Chile de marginarse de este proceso supondría costos políticos que deben ser considerados.

Es altamente probable que el costo más importante sea un distanciamiento de Estados Unidos, país que es nuestro segundo socio comercial y con el que se ha mantenido un elevado nivel de relaciones constructivas y de cooperación, superando incluso el episodio surgido a propósito de la invasión de Irak el año 2003.

50 La agenda definida por la Alianza del Pacífico, presenta sin duda aspectos positivos, y la participación de Chile debería contribuir a que esta iniciativa permanezca abierta a nuevos socios y a que no se consolide como un bloque ideológico y político alternativo a otros ya existentes en la región. Es importante señalar, además, que para Chile el margen de maniobra y posibilidades de influir en el contenido y resultado de la agenda de negociaciones de la Alianza del Pacífico es muy superior al que dispone en el TPP.

51 Es evidente que Brasil despliega su presencia internacional en estrecha coordinación con el grupo de países BRICS, como lo acaba de probar la elección de un Director General de la OMC de nacionalidad brasileña.

Con la información disponible, no es posible evaluar un eventual impacto respecto del TLC bilateral con Estados Unidos, lo que evidentemente es un asunto a considerar dada la importancia de este acuerdo para la economía chilena, aunque el hecho de ser un tratado internacional plenamente vigente, debería ser suficiente garantía de estabilidad.

Igualmente, es un tema relevante a ser considerado el hecho de que una hipotética retirada de Chile de esta negociación, tendría impacto en nuestra relación con Perú, que aparecería como el único país sudamericano participante en el TPP, lo que dejaría en evidencia una disparidad de mirada estratégica justamente en el ámbito en que parece deseable y posible alcanzar mejores niveles de diálogo y cooperación con el país vecino.⁵²

6. CONSIDERACIONES FINALES.

- El TPP es una de las negociaciones más importantes que se llevan adelante en la actualidad. Se trata de una iniciativa que va más allá de sus antecedentes de origen en el P4 negociado por Chile, por tanto, debe ser juzgado y evaluado como una iniciativa completamente diferente de aquella.
- Los 11 países incorporados en la negociación hasta ahora, y la pronta adhesión de Japón, constituyen un grupo altamente heterogéneo en términos económicos, políticos y culturales, y por consiguiente con incentivos también muy diversos para participar en este acuerdo.
- La particular situación de Chile, derivada del hecho de que se trata del único país que posee acuerdos vigentes con todos los demás socios, determina que sea seguramente el país con menores incentivos para su participación, justamente porque no existe espacio para obtener ganancias relevantes en términos de acceso a mercados y perfeccionamiento de disciplinas comerciales.⁵³
- El avance del proceso negociador hasta el momento, permite advertir la existencia de importantes presiones para aumentar las concesiones otorgadas por Chile en áreas sensibles, como “Propiedad Intelectual”, “Movimiento de Capitales” y “Medio Ambiente”, entre otros, así como la incorporación de nuevas disciplinas y regulaciones en otras áreas de especial sensibilidad, como eventuales restricciones en el área de “Derechos Digitales”, “Coherencia Regulatoria”, o para el establecimiento y funcionamiento de empresas del Estado.
- Dado que el principal demandante en estos temas es Estados Unidos, existe la posibilidad cierta de que esta negociación sea, en la práctica, una manera de renegociar el TLC con ese país, que le permitiría obtener en esta ocasión lo que no consiguió en aquella oportunidad, con el agravante de que no está en condiciones de ofrecer compensaciones en ningún área del acuerdo.

52 La coyuntura que se abrirá luego del fallo en La Haya, seguramente definirá la calidad de nuestras relaciones en el futuro inmediato con el Perú. Si la conducta de ambos países se encausa de una manera constructiva, la estrategia de acción y presencia en el Pacífico debería ser parte de una nueva etapa de cooperación, y el TPP aparece como un asunto obvio de debate y coordinación.

53 La incorporación de Japón podría mejorar parcialmente las perspectivas de Chile, si es que este país se abre a negociar aspectos que quedaron pendientes en el TLC bilateral, y que beneficiarían al sector alimentario chileno.

- De concretarse esta situación, Chile se vería en el paradójico escenario de pagar dos veces por la obtención del mismo beneficio, dada la imposibilidad de obtener beneficios adicionales.
- No existe ninguna evidencia de que la adopción de nuevos compromisos en las materias en que se están demandando, sea una necesidad surgida de nuestros propios intereses, o que se trate de estándares y regulaciones que favorezcan nuestro desarrollo. Por el contrario, existen fundados argumentos para sostener que se trata de compromisos que limitarían los márgenes de maniobra para la adopción de políticas públicas, en el corto o largo plazo, que sí pueden ser muy relevantes para obtener un desarrollo más equilibrado, sostenible e incluyente.
- Los potenciales beneficios que podrían surgir de los acuerdos en convergencia regulatoria y facilitación de comercio, parecen insuficientes para proporcionar un balance favorable para Chile, atendiendo a la magnitud y sensibilidad de las concesiones que deberían aceptarse.
- Desde la perspectiva de nuestro posicionamiento político en el escenario internacional, la incorporación al TPP supone sumarse a una estrategia más global de contención y balance de la influencia de China en la región asiática impulsada por Estados Unidos.
- Lo anterior plantea un escenario especialmente complejo para Chile, dado que se trata de nuestros dos principales socios comerciales y de países con los cuales mantenemos relaciones constructivas y de cooperación. No obstante, no puede ser ignorado el hecho de que se trata de una opción que muy probablemente traerá aparejada costos en nuestras relaciones con varios países emergentes de Asia y de América Latina.
- La presencia activa de Chile en la cuenca del Asia Pacífico es una prioridad de política exterior de alto consenso interno. Por ello, mantener nuestra presencia activa en instancias multilaterales como APEC y FOCALAE adquiere una importancia central. Junto a ello, el despliegue de iniciativas de base regional como la Alianza del Pacífico, entendido como una instancia abierta a nuevos socios que no busca constituirse en un referente político alternativo a otros ya existentes en la región, deben ser mecanismos que den expresión concreta a esa prioridad.
- La cuestión de si Chile debe mantenerse en las negociaciones del TPP, o la definición de las condiciones esenciales que deben respetarse para que ello ocurra, no ha sido materia de debate académico y político, y más bien ha predominado una ausencia de información oportuna y amplia que hagan posible una discusión informada.
- Retomar una de las claves de la experiencia chilena de negociaciones comerciales, esto es el debate oportuno y veraz con los actores políticos, productivos y sociales involucrados, se hace especialmente necesario dada la trascendencia de los compromisos económicos y políticos que están en juego en esta negociación.



WWW.DERECHOSDIGITALES.ORG

Chile y las negociaciones del TPP:

ANÁLISIS DEL IMPACTO ECONÓMICO Y POLÍTICO