



FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

Acuerdo transpacífico de libre comercio:
Las nuevas reglas del comercio internacional.

N° 199 | 08 de junio de 2016



Ideas & Propuestas

Introducción

El Acuerdo Transpacífico de Libre Comercio o TPP , cuya negociación se inició a comienzos del primer gobierno de Michelle Bachelet, es un Tratado multinacional en el que participan 12 países de distintas regiones: Chile, Estados Unidos, Perú, Nueva Zelanda, Australia, Malasia, Vietnam, Brunei, Singapur, México, Canadá y Japón.

Desde los inicios del TPP¹, el desarrollo de la negociación se dio de manera secreta por la diversidad de temas que este incluía y con el fin de facilitar dicho proceso. A pesar de que esta es una práctica común en cierto tipo de Tratados multilaterales, la falta de transparencia causó revuelo en la población, especialmente luego de que WikiLeaks filtrara borradores de algunos capítulos en los que Estados Unidos se veía beneficiado fuertemente, imponiendo gravosas regulaciones a los países más pequeños.

Al terminar las negociaciones, muchas de esas materias se corrigieron favoreciendo a nuestro país, sin embargo, aún existen dudas respecto de otros aspectos del TPP.

En el siguiente texto, expondremos las características del Tratado, los temas principales del TPP, sus beneficios, posibles temas controversiales y efectos para Chile.

1. Transpacífic Partnership, llamado TPP por sus siglas en inglés.

II. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL ACUERDO:

El TPP es un tratado integrado por 12 países que, en su conjunto corresponden al 40% del PIB mundial, haciendo de este Tratado el más grande a nivel mundial. Entre sus miembros se encuentra Estados Unidos, el que representa el mercado más grande dentro del Acuerdo ocupando una posición dominante respecto de los países más pequeños, como Chile. Por otro lado, sólo 3 países de América Latina forman parte de este, sumándose Chile, Perú y México.

La importancia del TPP radica en que no se limita sólo a ser un Acuerdo de Libre Comercio más, sino que incluye materias laborales, medioambientales, de propiedad intelectual, materias arancelarias, empresas del Estado, reglas de origen, entre otras temáticas, creando incluso un nuevo mecanismo de solución de controversias. De esta forma, el TPP establece un nuevo estándar para el comercio mundial al homogeneizar normas entre países de diversos continentes.

A través de este nuevo bloque económico, se ha evidenciado la real intención de Estados Unidos por mantener el control del comercio internacional, neutralizando el poder que el mercado chino. Dicha intención se ha manifestado a través de diversas declaraciones como la que realizó el presidente Barack Obama en abril del año 2015, en una entrevista al diario "The Wall Street Journal", donde expresó: "Si nosotros no escribimos las reglas, China escribirá las reglas en la región (...) Quedaremos al margen, tanto las empresas como la agricultura estadounidense. Eso

se traducirá en una pérdida de empleos en EE.UU."².

III. CHINA, CHILE Y EL TPP

Preocupa que una adhesión de Chile al TPP pueda afectar su relación comercial con China. Como se mencionó anteriormente, Estados Unidos ha explicitado a través de sus autoridades la intención de definir las nuevas reglas económicas del comercio mundial, al transformarse en el controlador de una poderosa alianza económica que servirá de contrapeso a la economía China. A pesar de esto, el embajador de Chile en China ha expresado que este último no ve el Acuerdo de esta forma. Al contrario cree que "es un gran impulsor del comercio Trans-Pacífico y considera que la globalización económica -de la cual el TPP es expresión- es beneficiosa para China y para el mundo. Pero hay conciencia de que China, aunque estuviese dispuesta y fuese invitada a adherir al TPP, no podría hacerlo, dadas numerosas disposiciones de éste que son incompatibles por ahora con el actual sistema económico chino. Sin embargo, China está impulsando el RCEP, otro acuerdo económico regional en el Asia Pacífico que también promueve el libre comercio en la zona, y ha apoyado la creación de la Zona de Libre Comercio del Asia Pacífico (ZLCAP) en el seno de APEC."³ Entre las normas del TPP que impiden el ingreso de China al Acuerdo están, por ejemplo, en materia laboral, la obligación de establecer un sueldo mínimo, asegurar condiciones de trabajo aceptables, seguridad y salud de los trabajadores y garantizar el reconocimiento y respeto a la libertad de asociación y reconocimiento al derecho a negociación colectiva y libertad sindical.

2. Véase: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=141800>

3. Entrevista a actual embajador de Chile en China, Jorge Heine, por Diario Financiero. Véase: <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/comercio-externo/embajador-heine-china-aunque-estuviese-dispuesta-y-fuese-invitada-a/2016-02-19/201844.html>

No obstante lo anteriormente dicho, China también ha dado señales de preocupación frente a la inminente entrada en vigencia del TPP, a pesar de negarlo públicamente. En la misma línea, cabe hacer presente que la suma del total los países del TPP, incluyendo a Estados Unidos, se traduce en un 20% del mercado de las exportaciones chilenas; en cambio, si contamos únicamente a China, esta significa un 23% del valor total de nuestras exportaciones al mundo. Es por esto que resulta indispensable tener sumo cuidado en las decisiones que se adopten a nivel internacional y que puedan afectar nuestra relación comercial con China. Teniendo en cuenta la verdadera intención de Estados Unidos al adherir al TPP y el hecho de que China ya ha manifestado su voluntad de contrarrestar dichos intentos estadounidenses al ofrecer a los miembros de APEC la celebración de un acuerdo comercial similar al TPP denominado Área de Libre Comercio Asia Pacífico.

IV. PRINCIPALES BENEFICIOS DEL TPP PARA CHILE

El TPP facilita y amplía el acceso al mercado global, mediante la eliminación de aranceles y otras barreras al comercio de bienes y servicios e inversiones, crea nuevas oportunidades para los trabajadores y las empresas, y beneficios inmediatos para los consumidores.⁴ Así, el Acuerdo multilateral abrirá las puertas a más de 1.600 productos chilenos que no se encuentran incluidos en tratados internacionales vigentes. Los principales

productos beneficiados por esto son los pertenecientes a los del tipo agroalimenticio. Es por esto que, a pesar de ser Chile el único país miembro del TPP que tiene acuerdos bilaterales con todo el resto de los países miembro, en materia arancelaria y de intercambio comercial igualmente obtendrá importantes beneficios.⁵ Por ejemplo, en sus relaciones con Estados Unidos y Australia, Chile tiene casi un 100% de su comercio en arancel cero, a diferencia de los acuerdos comerciales con Japón, Canadá, Malasia y Vietnam que poseen importantes exclusiones (productos no cubiertos por el acuerdo o tratamientos que no llegan a arancel cero).

Una vez el TPP entre en vigencia, el 95% de productos chilenos tendrá un arancel cero⁶. Por lo mismo, el Acuerdo Trans-Pacífico abre la puerta a nuevos encadenamientos productivos y a la incorporación de Chile a las Cadenas Globales de Valor (CGV)⁷, de acuerdo a lo que el Capítulo sobre “Acumulación de Origen” indica. Así, al cumplirse las reglas de origen y gracias a la cláusula de acumulación de origen del TPP, se dará la posibilidad a Chile de integrarse productivamente con los demás socios para abastecer a la región ya que se podrán realizar encadenamientos productivos con cada miembro del Acuerdo, para luego exportar dentro del mismo bloque sin perder el origen ni la preferencia.⁸ En efecto, una vez que esté en vigencia el TPP, los exportadores podrán incorporar insumos de otros países de la región conservando el carácter de originario y, por lo tanto, sin perder la preferencia pactada para acceder a todo el mercado TPP⁹.

4. “Lineamientos del Acuerdo de Asociación Transpacífico”, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Ministerio de Agricultura. Véase: http://www.odepa.cl/wp-content/files_mf/1389368897TPP.pdf

5. Véase: <http://www.direcon.gob.cl/tpp/>

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*

8. *Ibid.*

9. Departamento de Estudios DIRECON. Véase: <http://www.direcon.gob.cl/tpp/comercio-de-bienes/>

Sumado a lo anterior, el TPP permitirá el acceso al mercado de compras del sector público de Perú, Malasia y Vietnam. Dentro de los productos más beneficiados con la rebaja arancelaria e integración de nuevos productos por el TPP, encontramos las carnes de cerdo, bovina y avícola; la fruta fresca, en especial los cítricos; frutos secos; vinos; productos del mar; lácteos; entre otros.¹⁰

Respecto a lo referente a “Coherencia Regulatoria”, se establece un compromiso que promoverá, entre los países, lograr que el comercio entre ellos sea más eficiente y continuo.¹¹ Chile ya está en la OCDE y también en la Alianza del Pacífico, por lo tanto, el TPP en esta materia complementará los acuerdos incluidos en las Alianzas mencionadas. Este es un punto positivo para Chile ya que apunta a que los procesos regulatorios (en el sector que sea) sean mejores, más transparentes y que se desarrollen bajo ciertos criterios y procedimientos que garanticen que no se conviertan en barreras al comercio o la inversión. Por ejemplo, que existan consultas públicas, estudios de impacto regulatorio, entre otros. Por lo tanto, este es un tema positivo especialmente para los consumidores y usuarios, a pesar de que los Estados no simpaticen del todo con lo regulado aquí por un tema económico ya que implica establecer mecanismos o instituciones que coordinen a las agencias regulatorias y aseguren la aplicación de las buenas prácticas.

Respecto al capítulo referente a “Transparencia”, su enfoque y las disciplinas que en él se contienen se traducen más bien en la necesidad de que

leyes, reglamentos y las medidas adoptadas por autoridades sean públicas y que exista espacio para que los afectados o interesados puedan comentar, en especial para que los socios del TPP puedan hacer consultas.

FALENCIAS DEL TPP

Mucho se ha hablado de los beneficios del Acuerdo, sin embargo, existe una serie de capítulos que se han integrado más por un tema político que técnico, al no ahondar lo suficiente como para solucionar problemas importantes propios de los Estados miembro.

Entre estas temáticas encontramos el capítulo referido al supuesto apoyo que el TPP da a las PYMES, ya que entrega a éstas la posibilidad de beneficiarse con los esquemas de cooperación económica e incluye una asistencia técnica para ellas en su proceso de internacionalización. Sin embargo, y a pesar de que estas empresas son consideradas como el centro de desarrollo económico de los países, el Tratado no crea medidas de solución concretas para sus problemas ya que sólo establece compromisos para abordar las preocupaciones de las pequeñas y medianas empresas. Hay una visión compartida respecto a que el TPP debe orientarse a facilitar el acceso de las PYMES a los mercados. En este aspecto, la principal preocupación es la existencia de distintas definiciones de aspectos técnicos de tratados internacionales de los países miembros del TPP, tema del que el Acuerdo no se hace cargo.

Otro tema problemático del TPP se refiere a que los

10. Véase: <http://www.direcon.gob.cl/tpp/> y <http://www.direcon.gob.cl/tpp/comercio-de-bienes/>

11. “Lineamientos del Acuerdo de Asociación Transpacífico”, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Ministerio de Agricultura. Véase: http://www.odepa.cl/wp-content/files_mf/1389368897TPP.pdf

resultados obtenidos en la negociación no son claros, sino más bien, muy abiertos a diversas interpretaciones. Esto podría suponer que los países menos desarrollados deberán efectuar concesiones adicionales a aquellas ya acordadas. Estas posibles concesiones no han sido esclarecidas aún por el gobierno chileno.

En la misma línea anterior, Chile ya posee Acuerdos de Libre Comercio con todos los países que forman parte del TPP. De esta forma, aceptar este Tratado podría significar una renegociación indirecta de dichos acuerdos. Los posibles beneficios que podríamos obtener producto del Tratado son marginales y sólo se traducirán en aquellos temas no perjudiciales que no estén normados en dichos Tratados bilaterales.

V. CERTIFICACIÓN: PUNTO CONFLICTIVO DEL TPP

Como la Fundación Jaime Guzmán ha indicado anteriormente en los medios, “con ocasión del cierre de la negociación del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) se han planteado interrogantes sobre capítulos que podrían perjudicar a Chile. La Cancillería ha aclarado los plazos de protección de medicamentos, pero no se ha pronunciado sobre un tema menos conocido pero igualmente preocupante: la certificación.

Esta figura de la legislación estadounidense es un mecanismo de fiscalización mediante el cual, en el marco de un acuerdo internacional, Estados Unidos certifica que el otro Estado ha aplicado el Tratado. Mientras tanto, éste se suspende hasta que el certificador considere que se han cumplido los estándares exigidos.

La necesidad de Estados Unidos de integrar esta medida al TPP es frenar el poderío económico que China está ganando. Así, necesita que los países miembro del Acuerdo, que suman un 40% del PIB mundial, sean sus aliados en todo sentido y para ello es conveniente que modifiquen sus leyes de acuerdo al estándar estadounidense, a riesgo de quedar fuera del TPP. La Cancillería había afirmado que Chile no cedería en este tema; sin embargo, hasta ahora no ha confirmado la prevalencia de esta postura.”¹²

Como hemos señalado, “de mantenerse la certificación, los beneficios del TPP podrían ser opacados por eventuales exigencias, planteadas por la vía de interpretar si fue adecuadamente implementado, que podrían ser altamente discrecionales y superan los compromisos aceptados por nuestro país. Este mecanismo de fiscalización afecta el principio de soberanía de las naciones y, en un caso extremo, puede entregar un “poder de veto” a Estados Unidos frente a nuestra legislación. Antes de que se apruebe, el Congreso debiera revisar esta situación.”¹³

Cabe destacar que este mecanismo se da de manera externa al texto del TPP puesto que es una modalidad de aplicación de éste acordado por los países miembro al momento de su negociación. La DIRECON se ha manifestado en este punto sólo aclarando que no existirá la certificación que se conoce y que Estados Unidos aplica en sus tratados bilaterales. El mecanismo que se utilizará se traduce en la exigencia de que dentro de los 2 años siguientes a la firma del Tratado, los países deberán ratificarlo internamente y sólo si el 85% del PIB de los socios

12. Véase: <http://www.latercera.com/noticia/opinion/correos-de-los-lectores/2015/10/896-650882-9-acuerdo-transpacifico.shtml>

13. Véase: <http://www.latercera.com/noticia/opinion/correos-de-los-lectores/2015/10/896-650882-9-acuerdo-transpacifico.shtml>

del Acuerdo lo ratifican, este entrará en vigencia. Así, todos aquellos que lo ratifiquen de manera posterior al cumplimiento de esos 2 años deberán acatar las reglas de implementación establecidas por los que ya ratificaron.

De esta forma y a pesar de que el gobierno lo niegue, sí existirá certificación, especialmente al considerar que para alcanzar el 85% del PIB de los socios sólo basta la ratificación de Estados Unidos y Japón. En consecuencia, los países firmantes intentarán ratificar el Tratado con la mayor celeridad para no quedar afectados a reglas de implementación acordadas sin que se considerara su propia realidad nacional.

Conclusión

El TPP será el Tratado más importante y poderoso del mundo, por lo que Chile no puede restarse de la implementación de las nuevas reglas del comercio internacional.

A pesar de esto, el gobierno debe transparentar y definir una estrategia política para enfrentar el preocupante sistema de implementación del Acuerdo propuesto por Estados Unidos (“certificación”), mencionado anteriormente. Como hemos señalado, “de mantenerse la certificación, los beneficios del TPP podrían ser opacados por eventuales exigencias, planteadas por la vía de interpretar si fue adecuadamente implementado, que podrían ser altamente discrecionales y superar así los compromisos aceptados por nuestro país. Este mecanismo de fiscalización afecta el principio de soberanía de las naciones y, en un caso extremo, puede entregar un “poder de veto” a Estados Unidos frente a nuestra legislación. El Congreso por su parte debe fiscalizar y revisar este factor antes de su aprobación, sino nos veremos obligados a reguir las exigencias interpuestas por Estados Unidos.”

Claramente un Tratado tan amplio como el TPP sí incluye mayores concesiones por parte de Chile, lo que no ha sido esclarecido por el gobierno, no existiendo un informe público sobre los resultados ni una indicación clara de cuáles serán las nuevas obligaciones a que Chile se comprometió. Esto resulta preocupante especialmente al consi-

derar que nuestro país es el segundo menos beneficiado por el TPP (luego de México) por lo que es necesario ponderar si los beneficios obtenidos son efectivamente mayores que las nuevas cargas comprometidas, teniéndolos claramente identificados para adaptarnos a tiempo a los cambios que el TPP significará en nuestro sistema interno. Por ejemplo, resulta necesario analizar si nuestro sistema aduanero cubre de manera suficiente los estándares de calidad mínimos para una correcta implementación del TPP.

A pesar de los puntos conflictivos mencionados, a Chile no le conviene restarse del Acuerdo ya que perdería una plataforma importante a nivel mundial, no obstante es necesario que los parlamentarios exijan al Gobierno esclarecer acabadamente como el TPP afectará a nuestro país, especialmente al considerar que la DIRECON prometió a los diputados miembros de la comisión de agricultura enviar luego del fin de la negociación las consecuencias del TPP y sus efectos en cada región del país.



Capullo 2240, Providencia.

www.jaimeguzman.cl

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman