

Experiencia chilena en negociación de TLCs – Temas Políticos

Ricardo A. Lagos

Se me ha pedido hablarles de las dimensiones políticas de las negociaciones comerciales que Chile ha emprendido en Asia durante la última década. Una primera observación es que quizás no soy la persona más indicada para ello, puesto que dejé el mundo de las negociaciones comerciales en 2005 (al menos como negociador). Buena parte de los acuerdos comerciales de Chile con países de Asia Pacífico son posteriores a esa fecha, incluyendo los suscritos con Japón, Australia, Malasia y Vietnam, así como las negociaciones actualmente en curso del Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica (TPP).

Por otro lado, participé en los años noventa de nuestras aproximaciones iniciales al Asia Pacífico a través de APEC, así como posteriormente de los equipos que negociaron nuestros primeros acuerdos en esa región: con Corea, China y el antecesor del TPP, el P4 con Nueva Zelandia, Singapur y Brunei. Es desde esa experiencia que puedo hablarles hoy.

Hay por lo menos dos maneras de mirar la dimensión política de los acuerdos comerciales. Una de ellas dice relación con cuánto pueden pesar los factores políticos en la decisión de dos o más gobiernos de iniciar negociaciones. Otra se refiere a cómo el sistema político y la sociedad en cada país procesan y legitiman los resultados de esas negociaciones. Trataré de abordar ambas, aunque me extenderé más en la primera.

En cuanto a la política como factor explicativo de los acuerdos comerciales, se puede afirmar que en términos generales, el sustrato político de nuestras negociaciones con países asiáticos es menos obvio que el de nuestras negociaciones en América Latina y con Estados Unidos y Europa:

- América Latina es nuestro propio “vecindario”, y por lo mismo nuestras negociaciones comerciales en la región son parte de vínculos más amplios que por definición son muy políticos. Lo mismo ocurre, y en mayor medida, cuando hablamos de discusiones sobre integración económica en foros como la ALADI o la UNASUR.

- En el caso de la Unión Europea, hay fuertes lazos políticos y culturales que se remontan a casi quinientos años. Europa jugó también un rol central en el apoyo a la recuperación democrática en Chile, y nuestro acuerdo de asociación habría sido impensable en otro contexto político. De hecho, el acuerdo es mucho más que un TLC, incorporando también el diálogo político y la cooperación.
- Por último, nuestro TLC con Estados Unidos también implicó en su época un “sello de reconocimiento” al éxito económico, pero también político y social, alcanzado por Chile en un contexto post dictadura.

En comparación, nuestros TLCs con Asia han estado motivados de manera mucho más específica por el interés económico. Por de pronto, la transacción comercial es muy evidente: Chile ha buscado mejorar el acceso de sus exportaciones a los dinámicos mercados de Asia, mientras que los países asiáticos buscan un proveedor confiable de materias primas (como el cobre) que necesitan para sostener su crecimiento económico. Pero hay otros factores que determinan esta menor importancia relativa de la política:

- Nuestros vínculos del cualquier tipo con Asia son recientes (la relación más antigua, con Japón, tiene solo alrededor de 100 años), y por razones históricas nuestros vínculos culturales son mucho más débiles que con el resto de América Latina, Europa o Norteamérica.
- A diferencia de Europa o Estados Unidos, los socios asiáticos generalmente no buscan usar los acuerdos comerciales para “exportar” sus valores o sus visiones del mundo, por ejemplo a través de cláusulas ambientales o laborales. Este mayor pragmatismo tiene que ver en parte con la diversidad de regímenes políticos y sociales existentes en Asia.

Sin perjuicio de todo lo anterior, la política ha sido y sigue siendo determinante en ciertas instancias específicas de nuestro relacionamiento comercial con Asia. Y aquí quisiera mencionar los casos del APEC, del TLC con China y de las actuales negociaciones del TPP.

En el caso del **APEC**, a comienzos de los años noventa hubo una decisión explícita de política exterior de buscar acceder a este foro, porque ya se entendía que Asia Pacífico sería central para el futuro de la inserción económica internacional de Chile. No fue fácil, tuvimos que superar algunas reticencias, pero finalmente lo logramos. Y si bien el APEC no es en sí un acuerdo comercial, nos dio la oportunidad de darnos a conocer en la otra ribera del Pacífico y de tener un diálogo cercano con varias de las economías más dinámicas del mundo. De hecho, en los márgenes de las Cumbres del APEC se han lanzado todas las grandes negociaciones comerciales de Chile en Asia en la última década.

La política fue muy determinante en el caso de nuestro TLC con **China**, tal como Andrés ya les adelantó en su presentación. Hasta el día de hoy China valora mucho una serie de gestos políticos de Chile, como que en 1970 fuéramos el primer país de Sudamérica en establecer relaciones diplomáticas con China continental, y que muchos años después también hubiéramos apoyado fuertemente el ingreso de China a la OMC. Estos gestos ayudaron a crear un capital político que explica en buena medida la decisión de China de negociar con nosotros su primer acuerdo comercial fuera de Asia. Esto, pese a ser la nuestra una economía relativamente pequeña, lejana geográficamente y además ya muy abierta.

Me refiero por último al caso del **TPP**. Participé en la negociación de su antecesor, el P4, un acuerdo entre cuatro economías pequeñas pero que tenía grandes ambiciones: servir, a través de su progresiva ampliación, como una plataforma hacia el objetivo de conformar un área de libre comercio del Asia Pacífico. Hoy en día podría argumentarse que con el TPP se está más cerca de concretar esa visión. En efecto, Estados Unidos ha asumido el liderazgo de ese proceso, al cual se han sumado también Australia, Malasia, Perú y Vietnam, y con Canadá, México y Japón golpeando sus puertas.

En términos conceptuales, como proyecto, el TPP es una gran idea. Pero lo central para evaluar sus méritos son dos cosas: el contenido específico de lo que se negocia, y las implicancias que esta negociación pueda tener sobre otras relaciones clave para Chile.

En términos de contenidos, aún no parecen evidentes los beneficios netos para Chile. En efecto, ocurre que ya tenemos TLCs con todos los actuales participantes en el TPP, así como también con todos los aspirantes más inmediatos a ingresar. Obviamente, si el TPP nos permitiera unir todos esos acuerdos bilaterales en una sola gran área de libre comercio, esto traería beneficios importantes para Chile. Por ejemplo, nuestros exportadores podrían incorporar sin límite insumos provenientes de Malasia o Vietnam en los productos que exportamos a Estados Unidos, sin perder la condición de productos originarios de Chile y por lo tanto las preferencias arancelarias. Pero por lo que entiendo aún no está claro que Estados Unidos comparta esta visión, ya que hasta ahora se ha limitado a negociar bilateralmente, y solo con los países con los que no tiene ya un TLC. Por el lado de los costos, nos enfrentamos con una perspectiva cierta de tener que asumir compromisos onerosos en propiedad intelectual que excederán a los que negociamos en nuestro TLC bilateral con Estados Unidos. Esto no es trivial, ya que impactará en nuestra autonomía para conducir las políticas públicas en áreas clave como salud, educación e innovación.

En cuanto a las repercusiones del TPP para nuestras relaciones con otros socios clave, quisiera solo notar que en países como Australia y el propio Estados Unidos hay un debate en curso en la academia, pero también en círculos de *policy making*, sobre lo que el TPP significa para el futuro de las relaciones entre los Estados Unidos y China, así como para el ordenamiento político-económico de Asia Pacífico en las próximas décadas.¹ Esto, en la medida en que el TPP puede ser interpretado como una iniciativa orientada a contrapesar la influencia de China en Asia Pacífico. Desde la perspectiva de Chile, lo relevante es cuidar que nuestra participación en el TPP no termine teniendo impactos negativos sobre la calidad de nuestras relaciones económicas y políticas con China, la segunda economía mundial y destino del 25% de nuestras exportaciones.

¹ Por ejemplo, Shiro Armstrong (2011), '*Australia and the future of the Trans-Pacific Partnership Agreement*', East Asian Bureau of Economic Research (EABER) Paper No 71, December, y Claude Barfield (2011), '*The Trans-Pacific Partnership: A Model for Twenty-First-Century Trade Agreements?*', American Enterprise Institute for Public Policy Research, junio.

Termino refiriéndome brevemente a la segunda dimensión política de los TLCs: cómo estos son procesados y legitimados por el sistema político y por la sociedad como un todo en los países que los negocian. Creo que las transformaciones que están teniendo lugar en la sociedad chilena en los últimos años, con una ciudadanía mucho más informada y empoderada, nos obligan a un esfuerzo también mucho mayor de transparencia y de debate público en torno a lo que está en juego en las negociaciones comerciales. Esto es especialmente imperativo en la medida en que la agenda de los TLCs se amplía cada vez más, y que sus impactos sobre diversas políticas públicas se hacen más claros. En este contexto, considero que el vasto alcance y repercusiones potenciales del TPP justifican un debate público mucho más intenso e informado que el que hemos tenido hasta ahora.

Muchas gracias.