

# **ALGUNOS ASPECTOS DESTACABLES DEL TRATADO INTEGRAL Y PROGRESISTA DE ASOCIACIÓN TRANSPACÍFICO, TPP-11**

**EDGARDO RIVEROS MARÍN**

**Profesor Titular, Facultad de Derecho y Humanidades,  
Universidad Central de Chile  
Ex Subsecretario de Relaciones Exteriores  
Ex Subsecretario General de Gobierno  
Ex Diputado del Parlamento de Chile**

## **Introducción**

En el presente artículo se exponen aspectos relevantes en torno al Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, TPP1, firmado en Chile, en marzo 2018, por ocho países de Asia y tres de América Latina. Se presentan variados elementos vinculados a su entorno nacional e internacional, su importancia, el proceso de negociación final una vez que el Gobierno de Estados Unidos se marginó del mismo y, luego, el proceso de ratificación en nuestro país. En este aspecto se examinan, especialmente, diversos aspectos y objeciones que han surgido durante este proceso y que han impedido su ratificación por parte de Chile. Mientras tanto, cabe subrayar que ocho de los once países firmantes del Tratado ya lo han ratificado y para ellos está en pleno vigor.

## **Contexto nacional e internacional**

Conforme a proceso de globalización que vive el planeta, nuestro país ha debido asumir dicha realidad procurando ser un sujeto activo y no quedar al margen de las oportunidades que se abren así como , también, hacer frente a los desafíos que se presentan.

Importante es destacar que Chile decidió estratégicamente insertarse en el mundo, desde la década de los años noventa, a través de un proceso de negociación internacional, combinando su apertura, especialmente, económica con el nuevo contexto democrático. Con ello ha podido potenciar su capacidad negociadora, superando la extrema debilidad que significaba una apertura económica unilateral no acompañada del factor político. El equilibrio entre la inserción política internacional, gracias a la recuperación del sistema democrático, y el ámbito económico es fundamental en el análisis de la acción negociadora del país.

En este contexto, es oportuno valorar que nuestro país, en todos estos años de negociaciones económicas internacionales, ha logrado crear un equipo negociador realmente potente más allá de los gobiernos de turno. Este equipo, además, se complementa interministerialmente con una acumulación de experiencias que trae consigo que no se improvise y se reguarden debidamente los intereses del país. Asimismo, es conveniente mencionar los diálogos regulares establecidos con los más amplios sectores de la sociedad en función de los ámbitos incorporados en las correspondientes negociaciones internacionales.

Conforme a lo anterior, Chile ha llegado a tener, al día de hoy, acuerdos para sus intercambios internacionales con 65 economías que representan el 86% del PIB mundial y el 95% de nuestras exportaciones, y un 63% de la población mundial. Así, los efectos positivos están a la vista. Un país como el nuestro, que tiene un poco más de 18 millones de habitantes, expande sus mercados y diversifica su matriz exportadora. El cobre y la situación extractiva, siguen siendo dominante, pero es indudable que se ha podido diversificar la matriz exportadora de bienes, servicios y empresas, incluidas las Pymes, en variados sectores como el agropecuario, el pesquero, el forestal, entre otros, los cuales han logrado expandir sus cantidades pero también, la calidad y el valor agregado de sus respectivas actividades.

Las mayores aperturas a las transacciones internacionales ha significado un aumento de competitividad, teniendo que mejorar la calidad de nuestros productos con un mayor, más eficiente y estricto control de ellos. Este es un factor que no solo ha implicado un papel de regulación a través de la fiscalización estatal, sino también ha requerido de un compromiso de autorregulación de los actores para no perder mercados y, por el contrario, tender a su expansión. Por otra parte, la apertura comercial ha mejorado la accesibilidad de nuestra población a productos que antes no lo estaban.

Es frecuente la pregunta que se formula, con razón, en el sentido de qué beneficios tiene para las personas específicas la red de acuerdos que Chile ha construido. Se puede abordar esta interrogante desde la coyuntura que vivimos a raíz de la pandemia generada por el Covid-19. Uno de los elementos que se puede reconocer como exitoso, es la posibilidad que el país ha tenido para abordar la vacunación, partiendo por contar con acceso a la compra en gran cantidad de este elemento de inmunización con diversos proveedores. Tomando en consideración esta circunstancia, es posible concluir que esto ha sido posible, en gran medida, gracias a las relaciones internacionales que se han construido en lo político y económico. Puesta a prueba la red de articulación, ella ha funcionado adecuadamente en un momento de especial urgencia. No es casualidad que la negociación para el acceso a las vacunas se haya radicado en la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería, que es el órgano que reemplaza a la DIRECON a partir de la ley de modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores aprobada en el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet.

Los acuerdos internacionales que se establecen, deben estar destinados a abrir oportunidades a los diversos sectores productivos y de servicios en la perspectiva de fortalecer el desarrollo del país. Un modelo de desarrollo que esté destinado a lograr equidad para la población, con mejor calidad y estabilidad de empleos y remuneraciones que satisfagan sus necesidades más allá de lo básico. La noción de empleo decente, acuñado por la Organización Internacional del Trabajo, debiera ser un objetivo a lograr. Sabemos que Chile debe enfrentar el fenómeno de la desigualdad con decisión y en ello debe situar todas las oportunidades que se puedan crear.

Es necesario reiterar que los aspectos descritos son muy importantes incluirlos en el análisis, porque es frecuente que se sitúen en la esfera de la política internacional responsabilidades que corresponden a medidas de política doméstica. Esta percepción es particularmente pertinente respecto a la discusión en torno a la ratificación del TPP-11.

### **Importancia de TPP-11**

EL TTP 11 es un importante Tratado multilateral debido a que los países del Asia-Pacífico, México y Perú comprendidos en el mismo, otorgan un acceso a un mercado que representa el 13 % del PIB mundial y que posee 500 millones de personas. Está claro que esta zona es la más dinámica de la economía mundial y, por esto, es que hay muchos países que están esperando ingresar al Acuerdo, incluso países lejanos al área como es el Reino Unido.

Después que Donald Trump retiró a Estados Unidos del entonces TPP-12, Chile, consciente de la importancia de no perder lo avanzado, ejerció liderazgo convocando a los representantes de los otros diez Estados. A raíz de ello, se efectuó la reunión de Viña del Mar en el verano de 2017. En reconocimiento del esfuerzo desplegado por nuestro país, se le designó anfitrión para la firma del actual tratado que dio forma al TPP-11, con la presencia de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior de todos los países concurrentes al Acuerdo. Este acto fue encabezado por la Presidenta Michelle Bachelet y ocurrió el 8 de marzo de 2018, tres días antes del cambio del mando presidencial en nuestro país.

Teniendo en vista lo relatado, surge una explicable incompreensión, que incluye a los otros países firmantes del Acuerdo, por el retardo de Chile en la ratificación del Tratado. Sin duda, hay que observar en este proceso, que la demora que se produjo en la iniciación del debate para la aprobación del Congreso, paso indispensable en aplicación de la norma constitucional chilena para que se pueda efectuar la ratificación (artículo 54, N° 1 de la Carta Fundamental). En la actualidad sólo queda completar el trámite en el poder legislativo, es decir, que el Tratado sea votado en la Sala del Senado, toda vez que ya cumplió el trámite en la Cámara de Diputados.

En el perfeccionamiento del proceso de otorgamiento del consentimiento de nuestro país para obligarse al TPP-11, no puede quedar fuera del análisis el potencial y oportunidades que éste brinda. De partida, el Asia-Pacífico ha tenido el mayor crecimiento de nuestras exportaciones más allá, incluso, de lo que representa la economía china. Un punto de especial relevancia es que se calculan en 3 mil las nuevas preferencias arancelarias para Chile de productos que actualmente están excluidos o con acceso limitado en función de los tratados bilaterales de Chile con los otros 10 países. Sólo con Japón

se abre el mercado para 1.065 productos que actualmente están fuera de preferencias arancelarias.

Ciertamente, ha sido parte de la desconfianza que algunos sectores han proyectado sobre el tratado el proceso de negociación inicial, no del TPP actual, sino del original. Respecto a ello, se observó la existencia de cierta opacidad. Esta visión, debo manifestarlo, también la tuvimos nosotros y así quedó revelado en el propio programa de gobierno de la Presidenta Bachelet, y se demandaba mayor transparencia en la negociación. Esto, por cierto, incidió que, una vez asumido el gobierno, se fuera rigurosos en transparentar algunos aspectos especialmente complejos, entre ellos, el tema de las patentes y los productos farmacéuticos. Al perfeccionar la negociación, hubo que hacerse cargo de temas como éste, el cual quedó despejado cuando todavía Estados Unidos formaba parte del Acuerdo, manteniendo los mismos términos consagrados en el Tratado de Libre Comercio bilateral con dicho país.

Al observar el TPP-11 y sus disposiciones, surgen temas de especial significado. La acumulación de origen permite insertarse en las cadenas globales de valor; en materias de compras públicas, los proveedores chilenos podrán acceder a nuevos mercados como Perú, Vietnam, Malasia, por dar algunos ejemplos; la protección de los derechos ambientales y laborales, mejorando la normativa respecto a los tratados bilaterales. En relación a nuevos temas, surgen como destacables las medidas anti colusión, los apoyos a la internacionalización de las pymes, el tratamiento de los temas de género y el comercio. Estos aspectos no están suficientemente abordados en otros tratados bilaterales.

Mirado el proceso de esta forma, se hace necesario analizar si Chile está o no perdiendo oportunidades al no ratificar el TPP-11, se puede decir que la respuesta es sí. En efecto, se calcula que, si ya formáramos parte del Acuerdo, se estaría exportando cerca de 1.200 millones de dólares adicionales al año. Los países que han ratificado, están ya aprovechando el volumen adicional de recursos.

### **Observaciones al Tratado**

En todo caso, hay que hacerse cargo de las críticas, como aquella que señala que los Acuerdos con países desarrollados traerían pocos beneficios para Chile. Al respecto se debe indicar que esto no es lo que queda demostrado con Acuerdos como con Estados Unidos o con la Unión Europea, que han traído resultados claramente positivos. También se ha señalado que como Chile tiene acuerdos bilaterales con los otros diez países del TPP11, no habría ganancias claras en él. En relación a ello, además de lo que se está perdiendo anualmente en volumen de exportación, se puede agregar que Chile obtiene en aspectos muy importantes no contemplados en la bilateralidad asociados, por ejemplo, a patentes y propiedad intelectual los cuales no se aplican por la demora en la ratificación.

Otras críticas se han situado en aspectos que están claramente superados, incluso desde la negociación del tratado original. Al respecto, sirve como ejemplo lo referente a las empresas farmacéuticas. La pretensión de Estados Unidos cuando estaba dentro del TPP 12 era, en efecto, extender por más años sus patentes, impidiendo el ingreso de genéricos, demandando un plazo de 12 años. Esta aspiración quedaba lejos del Acuerdo contemplado en el TLC entre ambos países, que son cinco años. Fruto del proceso de negociación y de la firme posición de Chile, quedó en cinco años. No obstante

lo señalado y a pesar que Estados Unidos ya se retiró del Acuerdo desde los inicios del Gobierno Trump, se sigue indicando este punto en las opiniones adversas al TPP11. Junto a ello, se debe considerar que éste no tendrá efectos en los precios de los medicamentos, porque no altera el estándar en materia de nuevos usos de fármacos, en virtud de lo dispuesto en la ley 19.039.

Es importante destacar el Protocolo acordado en el Senado destinado a interpretar algunas disposiciones del Acuerdo que han concitado especial atención. Por ejemplo, en el tema recién mencionado, dicho documento precisa que el Tratado no fija obligaciones que cambien el ordenamiento jurídico sobre medicamentos en Chile por lo que no habría impactos negativos en los precios o el acceso al mercado de los genéricos.

También se plantea por opositores al Acuerdo que se limitaría la soberanía para implementar determinadas políticas públicas. Sería necesario que se precisaran cuáles disposiciones del Tratado tendrían dicho efecto. Respecto de este punto, sin embargo, de una manera general, es lógico que todo Acuerdo contemple derechos y obligaciones. Lo que todas las Partes persiguen es que no existan políticas que discriminen arbitrariamente y que exista el resguardo de la certeza jurídica para todas las Partes involucradas. Por ello, además, existe el sistema de solución de controversias destinado a resguardar estos principios.

En este último aspecto es necesario no confundir los sistemas de solución de eventuales controversias contemplados en los acuerdos de libre comercio con los de protección recíproca de inversiones. En este ámbito, no se puede ignorar que una alternativa a mecanismos específicos de solución de controversias, insertos en los tratados, es la institución de la protección diplomática, que implica que un litigio entre un Estado y una persona natural o jurídica, se lleva a nivel de un conflicto entre estados, lo que se daría con las asimetrías propias de una controversia entre Estados con diversas situaciones de poder.

A este respecto, hay que considerar que el mencionado Protocolo acordado con el Senado, se precisa que Chile, en base al “principio precautorio”, puede dictar medidas de “protección sanitaria o ambiental que estime adecuadas”, además, se refrenda el derecho del país a establecer “sus prioridades legislativas y regulatorias” en distintos ámbitos. Por su parte, el gobierno se compromete a hacer un “seguimiento y evaluación de los mecanismos de solución de controversias entre los inversionistas extranjeros y el Estado”.

También se ha posicionado, críticamente, el tema de los pueblos originarios. Al respecto es necesario indicar que países con larga trayectoria en la materia y admirados por la forma que han tratado este aspecto, como Nueva Zelanda y Canadá, ya ratificaron el TTP 11. Es nítido, a nuestro parecer, que si existiera algún aspecto lesivo para los pueblos originarios, estos países no hubieran estado en condiciones de dar su consentimiento para obligarse por este Acuerdo.

Otro aspecto que ha sido mencionado desde la perspectiva crítica, es que el Tratado contendría disposiciones destinadas a permitir la expansión de los cultivos transgénicos. Al respecto, se debe precisar que ello no es efectivo y el Protocolo suscrito en el Senado especifica que el gobierno podrá continuar prohibiendo “el ingreso de productos transgénicos”. Tampoco se alteran las obligaciones asumidas por Chile respecto de los derechos de los obtentores vegetales, esto es, personas que han creado, descubierto o puesto a punto una variedad vegetal. En este ámbito se debe tener presente la ley

19.342, de 1994, que regula precisamente los derechos de obtentores de nuevas variedades vegetales. En esta materia, también es preciso mencionar lo señalado en el referido protocolo en el sentido de aclarar que “el TPP-11 no privatiza las semillas tradicionales, no patenta las variedades vegetales, ni establece cobros por la reutilización de semillas”.

Más allá del Acuerdo internacional específico que se analiza, todo indica que una adecuada política exterior debe marcar el compromiso con el derecho internacional y el multilateralismo en los más variados aspectos. No es posible en la realidad mundial actual, con los desafíos que presenta el desarrollo aplicar una política autárquica, alejada de la cooperación entre los países. Esto se confirma con los efectos de la pandemia del Covid-19. Para naciones como la nuestra, es necesario la existencia de un planeta con normas imperativas y ecuanímes, lo contrario entrega a los más fuertes la posibilidad de acción.

En este contexto, expreso la preocupación por lo que implica la posición de diversos sectores políticos de nuestra sociedad, incluso de signos encontrados. Hace algún tiempo, con José Antonio Viera-Gallo, en un artículo de prensa, señalamos: “se observan posiciones críticas a la vinculación de nuestro país a algunos tratados internacionales sobre temas de especial relevancia. Se invoca una concepción de soberanía nacional que, a nuestro juicio, ha sido superada por los hechos y que se proyecta como una sombra del período en que el país vivió un fuerte aislamiento. Lo paradójico es que, según la naturaleza de los acuerdos, esta actitud es compartida por grupos de diversa raigambre política e ideológica”. (El Mercurio, 11 de enero 2021, pág. A2)

En efecto, en estas líneas se ha puesto acento en un Tratado del ámbito comercial, que encuentra como opositores a determinados grupos, pero desde otros sectores, encontramos una actitud refractaria a otros tipos de acuerdos internacionales, utilizando el argumento de afectación a la soberanía.

Existen diversos casos que ejemplifican lo señalado. El actual gobierno se ha negado a firmar el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú; tampoco ha concurrido a la adopción del Pacto Mundial para las Migración Segura, Ordenada y Regular de la Organización de Naciones Unidas; Chile aún no es parte del Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales. A lo anterior se deben sumar las dificultades que hubo que superar para que Chile ratificara el Estatuto de la Corte Penal Internacional, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales y el Protocolo Facultativo del Convenio sobre Derechos de la Mujer. De igual modo, se deben recordar las argumentaciones para que Chile denunciara el Pacto de Bogotá de 1948.

## Conclusiones

Como conclusión de lo aquí expresado, Chile debe fortalecer y no debilitar la senda de su inserción internacional, especialmente, por la vía de las negociaciones que aseguren normas estables y equitativas entre las Partes y no dejarse llevar por las tendencias autárquicas y proteccionistas que solo conducen al aislamiento y al retroceso. Mientras más amplios sean los vínculos internacionales, mejor se defienden los intereses nacionales.