

Sebastián Herreros*

América Latina y el Acuerdo de Asociación Transpacífico: ¿opción estratégica o apuesta de alto riesgo?

SUMARIO: I. Introducción. II. El comercio y los acuerdos comerciales entre los países miembros del TPP. III. Oportunidades ofrecidas por el TPP a los países latinoamericanos participantes. IV. Riesgos que plantea el TPP a los países latinoamericanos participantes. V. Principales desafíos de las negociaciones. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

I. Introducción

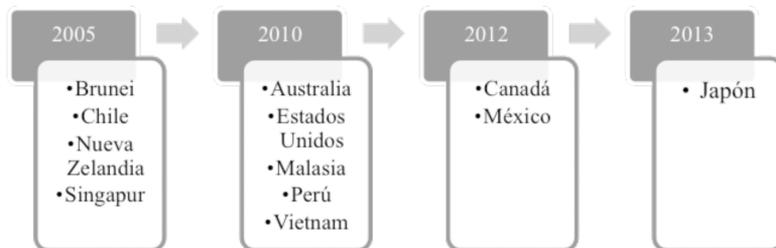
Desde su inicio hace ya más de tres años, las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico (más conocido por su sigla TPP, del inglés Trans-Pacific Partnership) han atraído un creciente interés entre gobiernos, sectores empresariales y académicos y la sociedad civil de múltiples países. Ello responde al carácter inédito de este proceso, el cual se manifiesta de varias formas. En primer lugar, en su carácter simultáneamente plurilateral e interregional, al incluir hasta la fecha a 12 países de Asia, Oceanía, América del Norte y América del Sur. En segundo lugar, en el fuerte peso económico del conjunto de sus participantes, entre los que se cuentan la mayor economía mundial (Estados Unidos) y la tercera más grande (Japón). En tercer lugar, en la notable diversidad de dichos participantes, en términos económicos, políticos, sociales y culturales. Un cuarto elemento distintivo del TPP son sus implicancias geopolíticas. En efecto, se trata de un proceso liderado por los Estados

* Oficial de Asuntos Económicos, División de Comercio Internacional e Integración, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El contenido de este capítulo refleja exclusivamente las opiniones del autor.

Unidos y que aparece en competencia con otros proyectos de integración económica exclusivamente asiáticos, favorecidos por China.

El antecedente directo del TPP es el acuerdo del mismo nombre suscrito en 2005 entre Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelandia y Singapur (conocido también por la sigla P4). A fines de 2008, en las postrimerías de la administración Bush, los Estados Unidos manifestaron su interés en acceder a dicho acuerdo. En marzo de 2010, ya bajo la administración Obama, se iniciaron formalmente las negociaciones para su ampliación. Desde entonces se han ido sumando nuevos participantes, hasta llegar en la actualidad a doce (véase la Gráfica 1). Los gobiernos participantes se han fijado en principio el objetivo de concluir las negociaciones en octubre de 2013, cuando se celebrará en Indonesia la Cumbre de Líderes del Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC). Sin embargo, dada la complejidad de las negociaciones, se están manejando opciones intermedias que implicarían una continuación de las mismas en 2014.

Gráfica 1
Incorporación de Nuevos Participantes a las Negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico



Fuente: Autor, sobre la base de información oficial.

Hasta el reciente inicio de negociaciones para la suscripción de un tratado de libre comercio (TLC) con la Unión Europea, el TPP era indiscutiblemente la principal iniciativa estadounidense en materia de negociaciones comerciales internacionales. Esta negociación se inserta en el contexto del denominado “pivote a Asia”, esto es, la orientación estratégica definida por la administración Obama en el sentido de reforzar la presencia de los Estados Unidos en la región de Asia-Pacífico.¹ Específicamente, las autoridades estadounidenses han expresado su deseo de que el TPP sea

un “acuerdo del siglo XXI”, cuyas disciplinas reflejen las importantes transformaciones que ha experimentado el comercio internacional en las últimas décadas. Entre ellas se destaca particularmente la creciente fragmentación geográfica de la producción en cadenas regionales o globales de valor. Asimismo, los Estados Unidos han señalado que el TPP (al igual que su predecesor, el P4) debe ser un acuerdo abierto a la incorporación de nuevos miembros de la cuenca del Pacífico, constituyéndose así en un vehículo para avanzar gradualmente hacia la constitución de una gran área de libre comercio transpacífica.²

Tres países latinoamericanos participan actualmente en las negociaciones del TPP: Chile, uno de los cuatro países signatarios del P4; Perú, que se incorporó a las negociaciones del TPP al iniciarse éstas en marzo de 2010; y México, que fue oficialmente aceptado en junio de 2012 y se incorporó a las negociaciones en noviembre de ese año (junto con Canadá). Otros dos países de la región, Colombia y Costa Rica, han manifestado también en distintos momentos su interés en incorporarse al TPP.

El TPP plantea importantes interrogantes sistémicas. Entre ellas se cuenta su relación con los numerosos acuerdos ya existentes entre sus miembros y con otros procesos de integración económica en curso en Asia oriental y sudoriental. Este capítulo examina las probables implicancias del TPP para América Latina, y particularmente para aquellos países que ya participan en dicho proceso o que podrían con mayor probabilidad incorporarse al mismo. El análisis que se presenta a continuación se basa en información hecha pública por los propios gobiernos participantes, así como en notas de prensa, artículos académicos y conversaciones con negociadores y ex negociadores latinoamericanos.

El resto del capítulo está organizado de la siguiente manera. Después de esta introducción, en la sección 2 se examina brevemente la importancia del TPP en términos de algunas variables económicas, así como el comercio y los acuerdos comerciales existentes entre los países que en él participan. En la sección 3 se analizan las oportunidades que el TPP presenta para los países latinoamericanos participantes,

¹ En este contexto particular, la definición de Asia-Pacífico incluye no sólo a las economías de Asia Oriental y Sudoriental y de Oceanía, sino también a los países de América con costas en el Océano Pacífico. En consecuencia, forman parte de esta región los 21 miembros del APEC, así como otros países (la mayoría latinoamericanos) que no son miembros de dicho foro.

² La constitución de un Área de Libre Comercio del Asia Pacífico (ALCAP) ha figurado por varios años como un proyecto de largo plazo en el marco del APEC. En su Cumbre de noviembre de 2010, los Líderes de este Foro señalaron que la ALCAP debiera construirse a partir de las negociaciones comerciales regionales en curso, incluyendo el TPP y las denominadas iniciativas ASEAN+3 y ASEAN+6, entre otras. Véase “Pathways to FTAAP”, [en línea] http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2010/2010_aelm/pathways-to-ftaap.aspx.

en tanto que la sección 4 se concentra en los riesgos. En la sección 5 se discuten algunos de los principales desafíos que enfrenta el proceso del TPP para llegar a una conclusión exitosa. Finalmente, en la sección 6 se ofrecen algunas conclusiones.

II. El comercio y los acuerdos comerciales entre los países miembros del TPP

El comercio de bienes entre los 12 países participantes en el TPP alcanzó en 2012 a 2 billones de dólares, equivalentes a un 46% de las exportaciones de ese grupo al mundo. Por países, la participación del TPP en las exportaciones al mundo fluctúa entre un 30% para Japón y un 83% para México. En el caso de este último, la elevada proporción del TPP en las exportaciones totales se explica fundamentalmente por la importancia de un mercado, el de los Estados Unidos, país que absorbió en 2012 el 94% de las exportaciones mexicanas al TPP. En el caso de los otros dos participantes latinoamericanos, la participación del TPP en sus exportaciones totales es mucho menor: un 31% para Chile y un 39% para Perú (véase el cuadro 3). Para ambos países, Estados Unidos es su principal mercado de exportación al interior del TPP, aunque su peso es mucho menor que en el caso de México.

El comercio de bienes entre los 12 países participantes en el TPP alcanzó en 2012 a 1,95 billones de dólares, equivalentes a un 47% de las exportaciones de ese grupo al mundo. Por países, la participación del TPP en las exportaciones al mundo fluctúa entre un 30% para Japón y un 83% para México. En el caso de este último, la elevada proporción del TPP en las exportaciones totales se explica fundamentalmente por la importancia de un mercado, el de los Estados Unidos, país que absorbió en 2012 el 94% de las exportaciones mexicanas al TPP. En el caso de los otros dos participantes latinoamericanos, la participación del TPP en sus exportaciones totales es mucho menor: un 31% para Chile y un 39% para Perú (véase el cuadro 3). Para ambos países, Estados Unidos es su principal mercado de exportación al interior del TPP, aunque su peso es mucho menor que en el caso de México.

Cabe notar que los participantes en las negociaciones del TPP ya están vinculados por una densa red de cerca de veinticinco acuerdos comerciales, tanto bilaterales como plurilaterales.³ Entre éstos últimos se destacan el Área de Libre

³ Dos de estos acuerdos están en negociación (entre Australia y el Japón y entre Canadá y el Japón) y un tercero ha sido firmado pero no ha entrado aún en vigencia (entre Chile y Vietnam). Todos los demás se encuentran vigentes.

Comercio de la ASEAN,⁴ los TLC suscritos por esta agrupación con Japón y con Australia y Nueva Zelandia, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el propio P4. Es así como de las 66 relaciones bilaterales posibles, sólo un tercio (22) no están ya cubiertas por un acuerdo, y varios pares de países están vinculados por dos o incluso tres acuerdos (véase el cuadro 4). El comercio entre países del TPP no cubierto ya por otros acuerdos es sólo un 19% del total (Ferguson, Cooper, Jurenas, & Williams, 2013, pág. 6). Entre las relaciones no cubiertas aún por acuerdos, las más importantes en términos de flujos comerciales son aquellas que vinculan a los Estados Unidos con Japón, Malasia y Vietnam, en ese orden.

Cuadro 1

TPP y mundo: población y variables económicas seleccionadas, 2011 (En millones de habitantes, miles de millones de dólares corrientes y porcentajes)

	Población	PIB	Exportaciones de bienes	Importaciones de bienes	Entradas de IED	Salidas de IED
TPP	786	26,687	4,059	4,958	440	646
Mundo	6,882	70,281	18,255	18,438	1,524	1,694
Participación TPP	11%	38%	22%	27%	29%	38%

Fuente: Autor, sobre la base de: Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook Database (abril de 2013) (población y PIB); Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) (exportaciones e importaciones); y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (inversión extranjera directa).

Entre los tres participantes latinoamericanos, se destaca el caso de Chile, país que ya dispone de acuerdos de libre comercio con todos los demás países miembros del TPP (si bien su acuerdo con Vietnam aún no está vigente). Perú, por su parte, dispone de acuerdos con Canadá, Chile, Estados Unidos, Japón, México y Singapur, que en conjunto representan el 98% de las exportaciones peruanas al TPP. México, por último, dispone de acuerdos con Canadá y Estados Unidos (el TLCAN), así como con Chile, Japón y Perú. Estos cinco países absorben el 99% de las exportaciones mexicanas al TPP. De lo anterior se desprende que, dados la

⁴ Asociación de Naciones del Asia Sudoriental. Sus 10 miembros son Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam.

actual configuración de participantes y los actuales patrones de comercio, el TPP ofrece ganancias muy modestas a Chile, México y Perú en términos de mejorar el acceso de sus exportaciones a mercados relevantes.

Cabe notar que el vínculo comercial de Chile y Perú con Asia difiere sustancialmente del de México. Para los dos primeros países, Asia es su principal mercado de exportación. De hecho, China es actualmente el primer destino individual de las exportaciones chilenas y peruanas. La composición de los envíos chilenos y peruanos a Asia está dominada por los productos mineros y otras materias primas. Por el contrario, México dirige cerca de un 80% de sus exportaciones (compuestas principalmente de manufacturas) a los Estados Unidos, donde compite fuertemente con China y otras economías asiáticas en varios segmentos. En este contexto, a diferencia de Chile y Perú, México registra un elevado y creciente déficit comercial con Asia (véase el cuadro 2). Un correlato de lo anterior es que mientras Chile y Perú disponen de una numerosa red de tratados de libre comercio en Asia (incluyendo en ambos casos a China, Japón, la República de Corea y algunos miembros de la ASEAN), México sólo dispone de un acuerdo con Japón.

Cuadro 2
Comercio de bienes de Chile, México y Perú con Asia, 2007-2011*
(En millones de dólares)

	2007	2008	2009	2010	2011
Exportaciones					
Chile	27.083	24.160	24.952	35.255	38.785
México	7.511	8.487	7.388	10.723	14.724
Perú	7.031	7.370	6.994	9.175	12.204
Importaciones					
Chile	11.058	17.106	11.767	19.161	21.384
México	79.212	85.691	71.987	95.352	106.121
Perú	4.806	7.769	6.022	9.265	11.393
Saldo comercial					
Chile	16.025	7.054	13.185	16.094	17.401
México	-71.701	-77.204	-64.599	-84.629	-91.397
Perú	2.225	-399	972	-90	811

Fuente: Autor, sobre la base de Roldán y otras (2013).

* Asia incluye a China, Japón, la República de Corea, Australia, Nueva Zelandia, la India, la Región Administrativa Especial China de Hong Kong, la Provincia China de Taiwán y los diez países miembros de la ASEAN.

Cuadro 3
Exportaciones de bienes entre los países participantes en las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), 2012
(En millones de dólares y porcentajes)

País	Nueva												Total	Total	% TPP
	Australia	Brunei	Canadá	Chile	EE.UU.	Japón	Malasia	México	Zelanda	Perú	Singapur	Vietnam	TPP	mundo	
Australia		37	1726	444	9516	49680	5256	910	7666	146	7374	1849	84604	256243	33,0
Brunei	969		1	0	95	5738	89	0	661	0	233	592	8379	13001	64,4
Canadá	2040	4		790	337830	10361	784	5393	385	537	896	370	359391	453381	79,3
Chile	1250	0	1283		9630	8384	209	1346	40	1813	60	372	24386	78277	31,2
EE.UU.	31192	157	291675	18886		70043	12851	216331	3120	9357	30537	4623	688771	1545565	44,6
Japón	18422	188	10263	1992	142040		17701	10483	1961	1038	23306	10741	238133	798568	29,8
Malasia	9420	692	948	136	19719	26846		1481	1169	114	30909	3822	95258	227303	41,9
México	1086	5	10929	2252	288148	2614	203		102	1528	725	84	307675	370827	83,0
Nueva Zelanda	7935	5	455	62	3420	2588	715	227		109	681	364	16561	37092	44,6
Perú	104	0	3688	1881	6073	2542	23	440	32		12	88	14883	38654	38,5
Singapur	17061	1542	1194	58	22626	18093	50311	1192	2087	42		10359	124566	408393	30,5
Vietnam	3241	17	1157	169	19668	13060	4496	683	184	0	2368		45043	110795	40,7
Total TPP	92720	2647	323319	26670	858765	209949	92638	238486	17407	14684	97101	33264	2007650	4338099	46,3

Fuente: Autor, sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE). Los datos para Perú y Vietnam provienen de la base de datos Direction of Trade Statistics (DOTS) del Fondo Monetario Internacional.

Cuadro 4
Red de acuerdos comerciales entre los participantes en las negociaciones
del Acuerdo de Asociación Transpacífico, a junio de 2013

País	Australia	Brunei	Canadá	Chile	EE.UU.	Japón	Malasia	México	Nueva Zelandia	Perú	Singapur	Vietnam
Australia	TLCAANZ RCEPa			TLC	TLC	TLCa RCEPa	TLC TLCAANZ RCEPa		ANZCERTA RCEPa		TLCAANZ TLC RCEPa	TLCAANZ RCEPa
Brunei				P4		TLCAJ RCEPa	AFTA RCEPa		TLCAANZ RCEPa		AFTA P4 RCEPa	AFTA RCEPa
Canadá				TLC	TLCAN	TLCa		TLCAN		TLC		
Chile					TLC	TLC	TLC	TLC	P4	TLC	P4	TLCb
Estados Unidos								TLCAN		TLC	TLC	
Japón							TLC TLCAJ RCEPa	TLC	RCEPa	TLC	TLCAJ RCEPa	TLCAJ RCEPa
Malasia									TLC TLCAANZ RCEPa		AFTA RCEPa	AFTA RCEPa
México										TLC		
Nueva Zelandia											P4 TLCAANZ RCEPa TLC	TLCAANZ RCEPa
Perú												
Singapur												AFTA RCEPa
Vietnam												

Fuente: Autor, sobre la base de información oficial.

AFTA: Área de Libre Comercio de la ASEAN. ANZCERTA: Acuerdo de Integración Económica entre Australia y Nueva Zelandia. P4: Tratado de Libre Comercio entre Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelandia y Singapur. RCEP: Asociación Económica Regional Comprensiva. TLC: Tratado de Libre Comercio (bilateral). TLCAANZ: Tratado de Libre Comercio entre la ASEAN, Australia y Nueva Zelandia. TLCAJ: Tratado de Libre Comercio ASEAN-Japón. TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte. (a) En negociación. (b) Acuerdo firmado pero aún no vigente.

III. Oportunidades ofrecidas por el TPP a los países latinoamericanos participantes

Los motivos por los cuales un país puede decidir formar parte de un acuerdo comercial son variados. Por una parte, están los beneficios “tradicionales” asociados a un mejor acceso de sus exportaciones de bienes a mercados de importancia, producto de la desgravación arancelaria. Por otra parte, está la posibilidad de atraer (o retener) inversión extranjera directa orientada a aprovechar las ventajas arancelarias negociadas. Deben tenerse también en cuenta los beneficios derivados de participar en un espacio económico ampliado con reglas comunes en materias como comercio de servicios, inversión y compras públicas, entre otras. En algunos casos la principal motivación de un país para unirse a un acuerdo puede ser defensiva, esto es, evitar sufrir una desviación de comercio o de inversiones a favor de posibles competidores que ya forman parte del mismo. Todos estos elementos están interrelacionados, y el peso relativo de cada uno variará en función de las características de cada país en aspectos como su patrón productivo y exportador y sus principales socios comerciales.

En materia de acceso al mercado para bienes, el objetivo declarado del TPP es la eliminación de los aranceles para el comercio entre los 12 países participantes, a través de la creación de una gran área de libre comercio. Sin perjuicio de ello, la mayoría de los participantes en las negociaciones tiene sensibilidades defensivas en determinados sectores o productos. Varios de los casos de mayor complejidad política involucran a los Estados Unidos. Este país enfrenta fuertes presiones internas para no abrir los sectores textil, del vestuario y del calzado con Vietnam, los lácteos con Nueva Zelanda, el azúcar con Australia y el sector automotriz con Japón, entre otros. Por otra parte, las sensibilidades defensivas de Japón en materia agrícola son bien conocidas. En todo caso, y como ya se expuso en la sección 2, el TPP ofrece muy limitados beneficios directos en este ámbito a los tres países latinoamericanos participantes, dada la altísima proporción de sus envíos a ese grupo de países que ya está cubierta por TLC vigentes.⁵

⁵ Probablemente la principal ganancia potencial corresponde a la posibilidad de mejorar, en el marco del TPP, la situación de algunos productos (sobre todo agropecuarios) que quedaron excluidos de la desgravación arancelaria en los acuerdos comerciales suscritos bilateralmente por Chile, México y Perú con Japón. Esto dependerá fuertemente de dos cosas. Primero, de la capacidad que tenga Estados Unidos de obtener un tratamiento más favorable para dichos productos de parte de Japón. Y segundo, de que esas eventuales concesiones sean extendidas (como debe ocurrir en un acuerdo regional) a los demás participantes en el TPP.

La conclusión respecto de los limitados beneficios arancelarios que ofrece el TPP a Chile, México y Perú es similar en el caso de Colombia y Costa Rica, que también han expresado interés en unirse a dichas negociaciones. Colombia tiene acuerdos de libre comercio vigentes con Canadá, Chile, Estados Unidos, México y Perú, que en conjunto representaron un 97% de las exportaciones colombianas al TPP en 2011.⁶ Costa Rica, por su parte, tiene acuerdos vigentes con los mismos cinco países y Singapur, los que conjuntamente representaron un 93% de sus exportaciones al TPP en el mismo año.

Junto con la eliminación de los aranceles, el establecimiento de un área de libre comercio entre los doce países participantes implica también un conjunto común de reglas de origen y la acumulación de origen. Ambos elementos son centrales para juzgar los méritos del eventual acuerdo final. En general, mientras menos restrictivas sean las reglas de origen que se pacten, éstas serán más fáciles de cumplir (especialmente para las pymes), y por ende mayor será el impacto positivo del acuerdo sobre los flujos comerciales entre los países participantes.

Sin perjuicio de lo anterior, existen casos en los cuales los países participantes en una negociación pueden preferir mantener un “statu quo” caracterizado por reglas de origen complejas, con el objeto de preservar beneficios adquiridos en negociaciones previas. Este es el caso del sector textil y del vestuario en el TPP. Los Estados Unidos quieren que en este acuerdo se adopte la regla de “hilado en adelante” (yarn-forward), que ese país ha utilizado en todos sus TLC previos. El objeto de esta regla es impedir que prendas confeccionadas en un país miembro del acuerdo con telas o fibras originarias de un país no miembro se beneficien de la desgravación arancelaria. Por su parte, Vietnam prefiere la regla de “corte y confección” (cut and sew), precisamente debido a que ésta le permitiría utilizar insumos provenientes de China sin perder el acceso a los beneficios arancelarios negociados en el TPP.

La posición estadounidense busca reducir la competencia de las prendas de vestir fabricadas en Vietnam con las producidas en los Estados Unidos, pero también con las importadas desde América Latina y en cuya fabricación se emplean telas o fibras de origen estadounidense. Por ello este debate tiene importantes implicancias para varias economías latinoamericanas, en particular México y los países centroamericanos. Tanto el TLCAN como el TLC entre los Estados Unidos, Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA-RD) contienen la regla de “hilado en adelante”. Sobre esta base, México y los países centroamericanos han construido encadenamientos productivos subregionales y se han insertado en las

⁶ A lo anterior cabe agregar que Colombia se encuentra negociando un acuerdo de libre comercio con Japón desde diciembre de 2012.

cadena de valor centradas en los Estados Unidos. De este modo, ambos acuerdos han ayudado a la industria textil y de la confección en la subregión a enfrentar de mejor manera la competencia asiática. Sin embargo, estos procesos productivos podrían reestructurarse a favor de algunos países asiáticos, en particular Vietnam, dependiendo del régimen de origen acordado en el TPP. En este contexto, México apoya la posición estadounidense por motivos básicamente defensivos.

El concepto de la acumulación de origen se refiere a que los insumos originarios de un país miembro del TPP (por ejemplo Perú) incorporados en un bien final exportado por otro miembro (por ejemplo México) a un tercer miembro (por ejemplo los Estados Unidos) se consideren como originarios del país que exportó el bien final. Con ello se expande el rango de proveedores extranjeros a los cuales una empresa exportadora puede acceder sin perder los beneficios arancelarios en su mercado de destino. Este mecanismo ha sido aceptado como un objetivo de las negociaciones del TPP, sin perjuicio de que puedan producirse excepciones en ámbitos de especial sensibilidad.

La acumulación de origen constituye en principio una de las principales ganancias que ofrecería el TPP a los tres participantes latinoamericanos. Esto, ya que favorecería su inserción en cadenas de valor, al incentivar una mayor integración productiva entre sus economías, así como entre éstas y las de los Estados Unidos, Canadá y los países asiáticos participantes. Sin embargo, la capacidad de aprovechar este mecanismo no es la misma en los tres países. México, por una parte, ha basado fuertemente su inserción comercial internacional en la participación en cadenas de valor manufactureras, y por ende aparece en principio en una buena posición para beneficiarse de dicho mecanismo en el TPP. Así, por ejemplo, México podría incorporar sin restricciones insumos originarios de Japón a los computadores y teléfonos celulares que exporta a los Estados Unidos. Chile y Perú, por el contrario, han basado su inserción comercial internacional en la exportación de materias primas, especialmente del sector minero. Este patrón es especialmente marcado en la relación comercial de ambos países con Asia, la cual presenta muy escasos niveles de comercio intraindustrial (Roldán, Castro, & Eusse, 2013). En consecuencia, tanto Chile como Perú aparecen en una posición menos ventajosa que México para beneficiarse de manera inmediata de la acumulación de origen en el TPP. Por supuesto, ello podría cambiar en el mediano plazo, en la medida en que ambos países introduzcan políticas más activas de desarrollo productivo, orientadas a aumentar la sofisticación de su oferta exportadora.

Más allá de los temas tradicionales de acceso al mercado para bienes, el TPP ofrece la posibilidad de acordar reglas comunes que gobiernen las relaciones comerciales y de inversión entre los 12 países participantes en una gran variedad de ámbitos regulatorios como las normas técnicas, los flujos de capitales o el tra-

tamiento de la inversión extranjera. Desde la perspectiva de los tres participantes latinoamericanos, esta posibilidad es atractiva en principio, en la medida en que implicaría reducir los costos de transacción que enfrentan sus empresas en sus relaciones de comercio e inversión con los demás miembros del TPP.

Asimismo, la aceptación de compromisos exigentes en ámbitos regulatorios como los ya mencionados podría contribuir a una mayor atracción de inversión extranjera directa y a una mayor inserción en cadenas de valor. No obstante, existe también el riesgo de que las nuevas reglas reflejen principalmente los intereses de actores más desarrollados, en particular los Estados Unidos, y que por lo tanto resulten perjudiciales o de difícil cumplimiento para los participantes latinoamericanos. En tal caso, el TPP implicaría un retroceso con respecto a la situación actual. En la siguiente sección se discuten aquellas áreas que hoy aparecen como especialmente riesgosas.

IV. Riesgos que plantea el TPP a los países latinoamericanos participantes

Los participantes en el TPP han aceptado que los acuerdos comerciales que actualmente los vinculan seguirán vigentes una vez que dicho acuerdo entre en vigor. No obstante, en la práctica los contenidos del TPP implicarán una renegociación de los acuerdos ya vigentes en diversas áreas. Específicamente en el caso de Chile, México y Perú, el principal riesgo es que, en el marco del TPP, deban acceder a demandas de los Estados Unidos que exceden los términos pactados en los acuerdos que hoy los vinculan con ese país (Herrerros, 2012).

En materia de inversión, el tema que públicamente ha resultado más controvertido es la negativa de Australia a aceptar que se le aplique en el TPP el mecanismo de solución de controversias inversionista-Estado. Este tipo de disposición, que permite a un inversionista extranjero demandar directamente al Estado anfitrión en un tribunal internacional si considera que no se han respetado sus derechos, figura habitualmente en los acuerdos de promoción y protección de inversiones entre países desarrollados y en desarrollo.⁷ La solución de controversias inversionista-Estado figura asimismo en los capítulos sobre inver-

⁷ El foro arbitral más frecuentemente utilizado en estos casos es el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), institución internacional con sede en Washington, DC y perteneciente al Grupo del Banco Mundial. Otro foro relevante es la Comisión de las Naciones Unidas para el derecho mercantil internacional (CNUDMI, más conocida por su sigla inglesa UNCITRAL).

sión de todos los TLC suscritos por los Estados Unidos a la fecha, excepto con Australia (por oposición de este país). Los Estados Unidos sostienen que este mecanismo debe ser aplicable a todos los miembros del TPP.

En los últimos años han surgido varios cuestionamientos válidos al mecanismo de solución de controversias inversionista-Estado. Una buena síntesis de ellos se encuentra en un informe de 2010 de la Comisión de Productividad del Gobierno de Australia. Entre las críticas ahí formuladas se cuentan la posibilidad de que el Estado anfitrión se vea inhibido de regular por temor a ser demandado en tribunales internacionales (el denominado “regulatory chill”), así como preocupaciones sobre sesgo institucional, conflictos de interés, falta de transparencia, y otorgamiento de sumas excesivas como compensación a los inversionistas extranjeros (Research report-Bilateral and Regional Trade Agreements., 2010). Cabe notar que Chile, México y el Perú ya aceptaron el mecanismo de solución de controversias Inversionista-Estado en sus respectivos TLC con los Estados Unidos, por lo que este tema no figura entre los más sensibles para ellos en el marco del TPP. En este sentido, constituye un “costo hundido” (Herrerros, 2012, pág. 272).

Una preocupación más inmediata en materia de inversión es la posición de los Estados Unidos sobre los controles de capital. En todos sus TLC y tratados de promoción y protección de inversiones, dicho país ha procurado –generalmente con éxito– restringir la capacidad de sus países socios de aplicar controles de capital, incluso de manera temporal y con el fin de preservar la estabilidad financiera (Gallagher, 2010, págs. 9-12) Chile, y posteriormente Perú, obtuvieron en sus respectivos TLC con los Estados Unidos un grado limitado de flexibilidad para aplicar controles de capital. Según los términos pactados, dichos países no pueden ser sometidos a solución de controversias (sea Estado a Estado o inversionista-Estado) en relación con medidas restrictivas aplicadas a pagos y transferencias, por un período de un año a partir de su implementación.

Según la información disponible, la posición de los Estados Unidos en materia de controles de capital en el TPP continúa siendo restringir al máximo el espacio para la aplicación de dichas medidas (New IMF view on capital controls raises questions for U.S. approach in TPP, 2013a). Esto podría incluso implicar un intento de revertir la limitada flexibilidad obtenida por Chile y Perú en sus TLC bilaterales con ese país. Lo anterior resulta paradójico, a la luz de la experiencia de la reciente crisis financiera internacional. En efecto, el propio Fondo Monetario Internacional, tradicionalmente contrario al uso de estos mecanismos, ha reconocido recientemente la utilidad –bajo ciertas circunstancias– de los controles de capital para lidiar con los flujos especulativos de capital (Recent experiences in managing capital inflows – Cross-cutting themes and possible policy framework, 2011).

La regulación de la propiedad intelectual es un área en constante expansión en el derecho económico internacional. En este contexto, los Estados Unidos han perseguido en sus acuerdos comerciales desde los años ochenta una política de continuo aumento de los niveles de protección de la propiedad intelectual. Lo anterior refleja la gran importancia de las industrias basadas en la creación, la tecnología y el conocimiento en la economía estadounidense. Como resultado, la protección de la propiedad intelectual en los acuerdos comerciales negociados por ese país se caracteriza por exceder, de manera creciente, aquella contemplada en el Acuerdo ADPIC⁸ de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Diversas industrias estadounidenses vinculadas a la propiedad intelectual, tales como la farmacéutica y la audiovisual, han manifestado su interés en fijar un nuevo estándar más alto de protección en el marco del TPP. Sin embargo, en mayor o menor medida, la gran mayoría de los participantes en las negociaciones tiene sensibilidades defensivas en esta materia. Tal es el caso de los tres participantes latinoamericanos, todos los cuales tuvieron que hacer en su momento importantes concesiones en sus respectivos TLC con los Estados Unidos (Roffe & Santa Cruz, 201, págs. 103-105). En consecuencia, este capítulo aparece hoy como el más controvertido.⁹

Un tema que ha suscitado controversia es la propuesta de los Estados Unidos de establecer sanciones penales para distintos tipos de infracciones a la protección de los derechos de propiedad intelectual. Entre éstas se cuentan la apropiación de los denominados secretos comerciales, la falsificación intencional de marcas, la piratería de derechos de autor que ocurran “en una escala comercial” (incluso si ésta no resulta en una ganancia financiera directa o indirecta), la importación de etiquetas y empaquetados falsificados y las grabaciones en los cines. Todas estas propuestas van más allá de lo dispuesto en el Acuerdo ADPIC, el cual requiere que los miembros de la OMC cuenten en su legislación con procedimientos eficaces de observancia de los derechos de propiedad intelectual, pero no prescribe que dichos procedimientos deban incluir sanciones penales.

Tradicionalmente los temas de propiedad intelectual más controvertidos en los TLC negociados por los Estados Unidos han sido los relacionados con los medicamentos, dadas sus directas implicancias en materia de salud pública. El

⁸ Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.

⁹ Armstrong (2013) sostiene que el fortalecimiento de la protección de la propiedad intelectual a través del TPP implicará transferencias de riqueza desde los países participantes menos desarrollados a los más desarrollados, en particular los Estados Unidos.

TPP no ha sido una excepción. Los Estados Unidos han propuesto un mecanismo según el cual se ofrecería a las compañías farmacéuticas una serie de beneficios si éstas obtienen la autorización para introducir nuevos medicamentos al mercado dentro de un plazo a determinar, denominado la “ventana de acceso” (Trans-Pacific Partnership Trade Goals to Enhance Access to Medicines, 2011a). Dichos beneficios se referirían a la extensión de las patentes, la duración del período de exclusividad de los datos de prueba y la vinculación obligatoria de patentes (patent linkage).¹⁰

Según los Estados Unidos, el mecanismo de la “ventana de acceso” aceleraría la introducción en el mercado de versiones genéricas de los medicamentos, presumiblemente de menor costo que las originales. No obstante, esta propuesta ha encontrado una fuerte resistencia entre los demás países participantes, principalmente aquellos en desarrollo. En América Latina, dichas críticas han sido articuladas por una coalición de organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema del acceso a los medicamentos. Algunas de las propuestas cuestionadas son la extensión del plazo de las patentes farmacéuticas para compensar demoras en su otorgamiento o en el registro sanitario, la eliminación del derecho a impugnar solicitudes de patentes, y la ampliación de los criterios de patentabilidad (por ejemplo, para incluir patentes de segundos usos o para cambios menores de productos conocidos, práctica conocida en inglés como “evergreening”), entre varias otras (Alianza LAC – Global por el Acceso a Medicamentos: El TPP amenaza el acceso a medicamentos asequibles, 2013).

Un tercer tema controvertido es el de la protección de los derechos de autor en el entorno digital. Según la información disponible, los Estados Unidos buscarían incluir en el TPP disposiciones según las cuales los proveedores de servicios de internet tendrían la responsabilidad de retirar aquellos contenidos como música, películas u obras literarias que pudieran estar contraviniendo derechos de autor, una vez que hubieran recibido el aviso correspondiente por parte del titular de esos derechos. Por otra parte, los Estados Unidos han presentado en el TPP propuestas que apuntarían a ampliar el ámbito de las excepciones y limitaciones permisibles a la protección de los derechos de autor, para fines como la crítica, la enseñanza y la investigación (Fergusson, Cooper, Jurenas, & Williams, 2013, pág. 33). La forma en que se resuelva esta área de la negociación es de una enorme importancia, debiéndose procurar un adecuado equilibrio entre la protección de los

¹⁰ La vinculación de patentes se refiere a la práctica de vincular la autorización para comercializar un medicamento genérico (proceso que está a cargo de la autoridad sanitaria) al status de la patente del respectivo medicamento original (tema del que se ocupa la autoridad a cargo del régimen de patentes).

derechos de propiedad intelectual y la de otros importantes objetivos, como la libertad de expresión, la innovación y el acceso a la cultura. Cautelar estos últimos es especialmente importante en el caso de países importadores netos de propiedad intelectual como lo son los tres participantes latinoamericanos.

La inclusión en el TPP de disciplinas sobre empresas del Estado también responde principalmente al interés de los Estados Unidos. El objetivo perseguido es generar un entorno de “neutralidad competitiva”, esto es, uno en que las empresas del Estado no reciban ventajas que excedan las recibidas por las empresas privadas con las que compiten. Tales ventajas pueden incluir el otorgamiento de subsidios y créditos en condiciones preferenciales, el derecho a prestar ciertos servicios de manera exclusiva o preferente, y el acceso privilegiado a los procesos de contratación pública, entre otras.

A la fecha, no existe públicamente claridad sobre el alcance de las reglas actualmente siendo negociadas en el capítulo sobre empresas del Estado. Sin embargo, se sabe que es un tema especialmente complejo para los participantes asiáticos en el TPP (Brunei, Japón, Malasia, Vietnam y Singapur), por cuanto las empresas del Estado juegan un rol importante en la economía de todos estos países. Tal es el caso, por ejemplo, de Japan Post en el Japón, de la compañía petrolera Petronas en Malasia y del fondo soberano Temasek en Singapur.¹¹ En el caso de Vietnam, las empresas del Estado representarían cerca del 40% del producto (Fergusson, Cooper, Jurenas, & Williams, 2013, p. 44).

Dependiendo de las disciplinas específicas que se negocien, este capítulo podría afectar también a las operaciones de importantes empresas estatales de los países latinoamericanos participantes, como la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) y la Empresa Nacional de Minería (ENAMI) en Chile, y Petróleos Mexicanos (PEMEX). Asimismo, el contenido de este capítulo se vuelve especialmente relevante en la perspectiva de una eventual incorporación futura de China al TPP, dado el fuerte peso de las empresas estatales en su economía.

La propuesta de los Estados Unidos en materia medioambiental es significativamente más amplia que el contenido de los capítulos respectivos de sus TLC previos. Estos en general se limitan a reflejar el compromiso de las partes de garantizar la aplicación efectiva de sus respectivas legislaciones ambientales. Por el contrario, la propuesta estadounidense en el TPP incorpora también compromisos vinculantes en materia de conservación. Entre éstos se cuentan disposiciones para combatir el comercio ilegal de especies animales y vegetales, la

¹¹ Por ejemplo, la participación de Japan Post en la provisión de servicios de correo expreso (Courier) y de pólizas de seguro en el Japón fue materia de negociación con los Estados Unidos previo al ingreso formal del Japón al TPP (Fergusson y otros, 2013, página 51).

tala ilegal, y la sobreexplotación de pesquerías (USTR Green Paper on Conservation and the Trans-Pacific Partnership, 2011b). Por otra parte, los Estados Unidos han propuesto que las obligaciones contenidas en el capítulo ambiental del TPP estén sujetas al mecanismo general de solución de controversias del acuerdo, abriendo la posibilidad de sanciones comerciales en caso de incumplimiento. Este último planteamiento ha sido resistido por varios de los otros participantes, en particular los países en desarrollo.

El tema laboral es de una gran sensibilidad en el TPP, dado que entre los actuales participantes se cuentan países con niveles de desarrollo y prácticas laborales muy dispares. En este contexto, existe una fuerte presión de los Estados Unidos por establecer disciplinas estrictas y legalmente vinculantes en materia laboral en el TPP, especialmente dada la competencia de Vietnam en sectores como los de vestuario y calzado. La competitividad de este país en esos sectores se basa en gran medida en sus bajos salarios y en prácticas laborales inferiores a las de los demás participantes en el acuerdo. En consecuencia, y al igual que en materia medioambiental, la propuesta de los Estados Unidos en materia laboral impone obligaciones más estrictas que las previstas en sus TLC previos.

Específicamente, la propuesta estadounidense requiere que los países miembros del TPP garanticen la aplicación efectiva de sus respectivas legislaciones nacionales y que cumplan con los 5 derechos fundamentales incluidos en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, de 1998. Estos son la libertad de asociación, el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil, y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Al igual que en el capítulo sobre medio ambiente, los Estados Unidos han planteado que el capítulo sobre asuntos laborales del TPP esté sujeto al mecanismo general de solución de controversias del acuerdo, incluyendo la posibilidad de sanciones comerciales. Esta posibilidad no estaba prevista en los TLC previos suscritos por ese país, incluidos aquellos con Chile, México y Perú. Es por ello que la propuesta estadounidense se ha encontrado con la resistencia de parte de todos los países en desarrollo que participan en el TPP (Canada tables alternative enforcement mechanism in TPP labor chapter, 2013b).

Como parte de las negociaciones sobre comercio electrónico, los Estados Unidos buscan incluir disposiciones que aseguren el libre flujo transfronterizo de datos. Para ello han propuesto que se prohíban el bloqueo de la transmisión transfronteriza de datos a través de internet y la imposición de requerimientos a las empresas de instalar servidores de datos en un país como condición para poder ofrecer sus servicios en éste. Australia y Nueva Zelanda han expresado que la propuesta estadounidense podría contravenir sus leyes sobre privacidad de

los datos personales. Malasia y Vietnam también aplicarían restricciones a la libre transmisión transfronteriza de datos por internet, por lo cual podrían tener problemas para aceptar la propuesta de los Estados Unidos (Fergusson, Cooper, Jurenas, & Williams, 2013, págs. 45-46). Este tema se ha vuelto particularmente controvertido a la luz de las recientes revelaciones sobre el acceso que agencias de seguridad del gobierno estadounidense tendrían a la información que empresas como Google, Twitter y Facebook manejan sobre sus usuarios. Al igual que en otras áreas, el contenido de este capítulo se vuelve especialmente relevante en la perspectiva de una eventual incorporación futura de China al TPP.

V. Principales desafíos de las negociaciones

Al momento de escribirse este capítulo, las perspectivas de concluir las negociaciones del TPP en octubre de 2013 parecen escasas. Subsisten importantes diferencias entre los participantes, las que probablemente se acentuarán con el ingreso de Japón. Pese a la pretensión de establecer un “acuerdo del siglo XXI”, algunas de las principales controversias tienen relación con temas “del siglo XIX”, como las barreras arancelarias al comercio de productos agrícolas, calzado y vestuario. Por otra parte, la pretensión de construir un acuerdo amigable con las cadenas de valor asiáticas no se condice, por ejemplo, con la posición de los Estados Unidos respecto de las reglas de origen en el sector textil. Dicha posición, en caso de prevalecer, impediría a los fabricantes vietnamitas de vestuario abastecerse de telas y fibras con sus proveedores tradicionales en China si desean beneficiarse de la desgravación arancelaria en el TPP.

En general, las elevadas demandas que los Estados Unidos vienen planteando a los otros miembros del TPP en materias como propiedad intelectual, medio ambiente, asuntos laborales, empresas del Estado y flujos de datos no se condicen con la posición defensiva exhibida por ese país en varios ámbitos. A las ya mencionadas sensibilidades arancelarias se suman diversas cláusulas “Buy American”, que dan preferencia a las empresas estadounidenses en los procesos de contratación pública.¹² Asimismo, temas que son del mayor interés para los pa-

¹² Asimismo, los compromisos de apertura de la contratación pública asumidos por los Estados Unidos en algunos acuerdos comerciales son muy modestos al nivel sub-federal. Por ejemplo, sólo 8 de sus 50 Estados asumieron compromisos en los TLC más recientes, suscritos con Colombia, Panamá y la República de Corea (Fergusson y otros, 2013, página 23). Resta por verse si dicha cobertura se verá ampliada significativamente en el TPP.

íses en desarrollo no parecen siquiera figurar en la agenda del TPP. Tal es el caso, entre otros, de los subsidios agrícolas estadounidenses que distorsionan la producción y el comercio, de la utilización por parte de los Estados Unidos de ciertas prácticas repetidamente condenadas por la OMC en materia de derechos anti-dumping, y del acceso de proveedores de servicios de países en desarrollo al mercado estadounidense (el denominado “modo cuatro” de prestación de servicios).

La desproporción entre las demandas de los Estados Unidos y las concesiones que este país parece dispuesto a otorgar en el TPP probablemente inducirá a los demás participantes a buscar a su vez evitar concesiones en ámbitos que les son sensibles, ya sea en materia de bienes, servicios o de aceptación de ciertas disciplinas. En definitiva, la retórica sobre un acuerdo moderno y de alto estándar parece bastante dissociada de lo que efectivamente viene aconteciendo en las negociaciones. Reconciliar ambos aspectos constituye el primer gran desafío para los negociadores del TPP.

Un segundo gran desafío que enfrentan los negociadores del TPP se desprende de la diversidad de los países participantes. Estos constituyen un grupo muy heterogéneo, en términos de su situación geográfica, el tamaño de sus economías, su nivel de desarrollo, sistema político, institucionalidad y aspectos culturales, entre muchas otras dimensiones. Ello, sumado a la complejidad de la agenda en discusión, abre interrogantes sobre la viabilidad de replicar en este contexto el “modelo TLCAN” que los Estados Unidos han venido siguiendo –con ciertas adaptaciones– en todas sus negociaciones de tratados de libre comercio en las últimas dos décadas.

Dada la extrema diversidad de los países participantes en el TPP, cabría considerar la posibilidad de establecer compromisos diferenciados en algunas áreas, como por ejemplo propiedad intelectual, de modo de reflejar las distintas capacidades y niveles de desarrollo de los países miembros. En este sentido, Vietnam constituye un caso emblemático, siendo a gran distancia el país menos desarrollado entre los doce participantes en el TPP.¹³ Sin embargo, hasta la fecha las negociaciones se han conducido bajo la premisa de que el resultado final debe ser aplicable a todos los países, sin distinción por nivel de desarrollo. La única forma de trato especial y diferenciado que estaría siendo contemplada es el otorgamiento de plazos más largos a los participantes menos desarrollados para cumplir con determinadas obligaciones. Esta posición, sostenida por los Estados Unidos, no sólo puede difi-

¹³ La media del PIB per cápita de los doce participantes del TPP en 2011, medida en paridad de poder adquisitivo, fue de 30.750 dólares. En el caso de Vietnam, esta cifra fue de 3.360 dólares, un 11% de la media grupal. Fuente: Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook Database, abril de 2013.

cultar la conclusión del acuerdo, sino también disuadir a algunos países en desarrollo asiáticos de acceder al TPP en el futuro. Ello, especialmente si otras iniciativas comerciales en curso en Asia, particularmente la Asociación Económica Regional Comprensiva, ofrecen alternativas más flexibles (véase más abajo).

La coexistencia -ya aceptada en principio- entre el futuro TPP y los numerosos acuerdos existentes entre sus miembros plantea importantes complejidades legales. Asimismo, ella abre una interrogante sobre el real aporte del TPP a resolver el denominado problema del “noodle bowl” asiático. Éste se refiere a la proliferación de acuerdos comerciales y al consiguiente aumento de los costos de transacción que enfrentan las empresas participantes en cadenas de valor, al enfrentar distintos calendarios de desgravación arancelaria, reglas de origen y otras disciplinas en cada mercado en el que operan (Kawai & Wignaraja, 2013, p. 87).

Una preocupación similar surge respecto de la futura relación entre el TPP y la iniciativa conocida como la Asociación Económica Regional Comprensiva (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP). Esta tiene por objeto constituir una gran área de libre comercio entre 16 países: Australia, China, la India, Japón, Nueva Zelanda, la República de Corea y los 10 países miembros de la ASEAN. Las negociaciones para tal efecto se iniciaron en mayo de 2013 y se espera completarlas en 2015. La RCEP es una iniciativa centrada en la ASEAN pero impulsada por China, en parte como un contrapeso al proyecto del TPP, liderado por los Estados Unidos. Varios países (Australia, Brunei, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam) participan simultáneamente en ambos procesos, lo que puede dar lugar a numerosas inconsistencias entre los compromisos adoptados por ellos en uno y otro foro.

Una importante diferencia entre el RCEP y el TPP dice relación con la manera de enfrentar la diversidad que caracteriza a la membresía de ambos procesos. El RCEP ha sido explícitamente concebido como una iniciativa flexible, que toma en cuenta los distintos niveles de desarrollo de sus participantes. En consecuencia, se ha definido que el acuerdo final incluirá elementos de trato especial y diferenciado para los países de menor nivel de desarrollo, en particular aquellos de la ASEAN (Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam). Asimismo, se hace referencia explícita al otorgamiento de asistencia técnica y a la creación de capacidades a favor de los participantes menos desarrollados, de modo de permitirles participar plenamente en la negociación, asumir los compromisos derivados de ésta y beneficiarse de sus resultados. Lo anterior contrasta con el enfoque mucho más rígido seguido en el TPP.

Por último, un gran desafío institucional que enfrenta el TPP es la creación de reglas y procedimientos para la futura adhesión de nuevos miembros. Hasta la fecha, varios países se han incorporado a las negociaciones mientras éstas están en

curso. Sin embargo, la situación será distinta una vez alcanzado un acuerdo entre los actuales participantes. Ello, puesto que los países interesados en acceder al TPP tendrían en principio una mínima capacidad de influir en los términos de su adhesión. Este tema constituye un importante desafío si se espera que el TPP, a través de su gradual expansión, constituya la base para el establecimiento de un área de libre comercio transpacífica. En efecto, difícilmente se puede esperar que algunas economías asiáticas de gran tamaño como Indonesia y especialmente China accedan a un acuerdo de esta magnitud sin tener la oportunidad de influir en su contenido. Un tema relacionado es la definición de qué países pueden acceder al TPP. Hasta el momento, la participación en éste se ha restringido a países miembros del APEC. Sin embargo, tal criterio excluye a países ribereños del Océano Pacífico como Colombia y Costa Rica, que han manifestado su interés en ingresar al TPP.

El tema de China subyace de manera transversal a todos los desafíos ya expuestos. La credibilidad del TPP como un vehículo para avanzar hacia la constitución de una gran área transpacífica de libre comercio se ha visto indudablemente reforzada con el ingreso a las negociaciones de Canadá, México y Japón. Sin embargo, tal proyecto estará siempre incompleto sin la participación de China, la segunda mayor economía mundial, principal exportador global de bienes y centro neurálgico de las redes de producción asiáticas (la denominada “Fábrica Asia”). Al respecto, muchas de las reglas actualmente en negociación en el TPP, en materias como propiedad intelectual, inversión, empresas del Estado y comercio electrónico, aparecen como difícilmente aceptables para China. Con ello, la perspectiva de su ingreso futuro al TPP luce remota, especialmente dado que dicho país ha optado por privilegiar un proyecto alternativo, el RCEP, cuya membresía coincide además de manera mucho mayor con la de la “Fábrica Asia”. En consecuencia, y asumiendo que ambos procesos se plasmen en acuerdos, el desafío último para materializar el proyecto de un verdadero espacio transpacífico de libre comercio parece ser alcanzar una convergencia a mediano plazo entre el TPP y el RCEP.

VI. Conclusiones

Las motivaciones de los países latinoamericanos que participan del TPP son diversas. En el caso de Chile y Perú, pareciera tratarse sobre todo de consolidar su ya importante presencia comercial en Asia, así como de buscar una mayor diversificación y sofisticación de sus exportaciones a esa región, dominadas por un limitado número de materias primas. En el caso particular de Chile, su cali-

dad de miembro del P4 implica también un cierto compromiso “doctrinario” con el proyecto de establecer un área de libre comercio transpacífica.

Por su parte, la participación de México en el TPP parece obedecer a múltiples objetivos interrelacionados, entre los que se cuentan los siguientes (no necesariamente en orden de importancia). Primero, revertir, o al menos reducir, su déficit comercial con Asia, mejorando las condiciones de acceso de las exportaciones mexicanas a un número importante de mercados de dicha región. Segundo, insertar con más fuerza a su industria manufacturera en las dinámicas cadenas de valor asiáticas. Tercero, evitar la desviación de inversiones que pudiera generarse hacia otros participantes en el TPP, si México permaneciera fuera del mismo. Cuarto, fortalecer su vinculación comercial institucional (es decir, mediante acuerdos) con la región del mundo de mayor dinamismo económico actual y esperado. Por último, dado que en el TPP participan también Estados Unidos y Canadá, México busca influir en un ejercicio negociador que necesariamente implicará una puesta al día de las reglas del TLCAN.

En suma, la opción mexicana por el TPP reviste una mayor complejidad que las de Chile y Perú. Ello, puesto que se trata de una economía que hoy básicamente compite con Asia (principalmente en el mercado estadounidense), pero que al mismo tiempo -por su mayor sofisticación- tiene un importante potencial de complementariedad productiva con dicha región, en la lógica de las cadenas de valor manufactureras.

En este capítulo se ha argumentado que Chile, México y Perú enfrentan la perspectiva cierta de tener que renegociar en el TPP los compromisos ya pactados en sus TLC con Estados Unidos en temas como propiedad intelectual, inversión, aspectos laborales y medioambientales. Ello implica un claro riesgo de tener que “pagar dos veces” en áreas de gran sensibilidad política y que son críticas para un vasto espectro de políticas públicas. Asimismo, estas concesiones no tendrían como contrapartida ganancias importantes en materia de acceso a nuevos mercados. En este contexto, no resulta evidente -sobre la base de la información actualmente disponible- que los beneficios de formar parte del TPP excedan a los costos para Chile y Perú.

Si bien México enfrenta en el TPP similares riesgos a los que confrontan Chile y Perú, su evaluación de costos y beneficios es distinta, por al menos tres motivos. En primer lugar, la altísima importancia del mercado estadounidense para México implica que éste no puede permitirse quedar al margen de un acuerdo mediante el cual los Estados Unidos podrían otorgar a competidores asiáticos concesiones equivalentes o incluso superiores a las que México actualmente disfruta bajo el TLCAN. En segundo lugar, y como ya se indicó, el hecho de que México se encuentre fuertemente inserto en cadenas de valor industria-

les centradas en los Estados Unidos le abre interesantes perspectivas de hacer lo propio en cadenas de valor transpacíficas, a través de instrumentos como la acumulación de origen. Por último, el TPP le permitiría a México establecer simultáneamente una vinculación comercial preferencial con varias economías del Asia Pacífico, reforzando su presencia en dicha región, la cual –en este aspecto– mucho más débil que la de Chile y Perú.

Cabe notar que la participación en el TPP no sólo implica costos económicos para los países latinoamericanos. En efecto, esta iniciativa tiene también complejas implicancias políticas. Concretamente, en los últimos años se ha instalado con fuerza la percepción de una división ideológica entre los países de las costas Pacífica y Atlántica de América Latina (Herreros, 2012, pág. 275). En términos simplificados, los primeros se caracterizan por políticas económicas y comerciales liberales y por contar con TLC con los Estados Unidos.¹⁴ Por su parte, los segundos presentan políticas económicas más heterodoxas y estrategias de inserción internacional que ponen un mayor énfasis en los mercados internos (Latin American geoeconomics. A continental divide, 2013). La reciente creación de la Alianza del Pacífico ha venido a reforzar esta percepción, en particular dado que tres de sus miembros son precisamente los tres participantes latinoamericanos en el TPP y el cuarto, Colombia, también ha manifestado su interés en acceder a éste. Particularmente en Brasil, ambas iniciativas son evaluadas críticamente, llegándose a hablar en ciertos círculos del “cisma del Pacífico” (Fiori, 2013, pág. 38). Esta percepción ciertamente dificulta los esfuerzos por avanzar hacia una mayor integración económica sudamericana y latinoamericana, objetivo de la mayor importancia para toda la región.

En último término, parece claro que el interés de los Estados Unidos en el TPP es tanto defensivo (proveer un contrapeso a un eventual proceso de integración económica exclusivamente asiático y centrado en China) como ofensivo (avanzar hacia un espacio transpacífico de libre comercio). Se trata en definitiva de un proyecto orientado a cementar la presencia de los Estados Unidos en la dinámica región de Asia Oriental y Sudoriental. En este diseño estratégico, el rol de los participantes latinoamericanos actuales y potenciales es marginal, con la posible excepción de México. Ello, dado el tamaño de la economía mexicana y su estrecha relación con la estadounidense. En consecuencia, la capacidad de los países latinoamericanos de incidir en el proceso de construcción del TPP es muy limitada.

Las negociaciones del TPP parecen estar entrando en una fase decisiva, en la cual se requerirá zanjar cuestiones cruciales a un nivel político. Previo a ello, resulta imperativo que cada gobierno latinoamericano participante haga una cuidadosa

¹⁴ Ecuador es una excepción en este sentido.

evaluación de los costos y beneficios que le reportaría el acuerdo que comienza a perfilarse. Los argumentos sistémicos a favor de esta iniciativa (básicamente relacionados con el apoyo a la construcción de un área transpacífica de libre comercio) no carecen de mérito, dado el dinamismo económico de Asia y su rol central en la producción y el comercio mundiales. No obstante, ellos no deben ocultar los importantes costos que ya es posible visualizar. Entre éstos, se destaca nítidamente la probable limitación del espacio del que gozarían los países latinoamericanos para conducir una amplia gama de importantes políticas públicas en los próximos años. En último término, corresponderá a cada gobierno tomar una decisión. Dada la trascendencia de lo que está en juego, ésta debiera resultar de un proceso amplio, transparente e informado de consulta con todos los actores relevantes, incluyendo al parlamento, los sectores empresariales, la academia y la sociedad civil.

VII. Bibliografía

- _____ *Alianza LAC – Global por el Acceso a Medicamentos: El TPP amenaza el acceso a medicamentos asequibles.* (2013, julio). Obtenido de Bilaterals: <http://www.bilaterals.org/spip.php?article23539&lang=en>
- Armstrong, S. (2013, may 31). *Intellectual property and wealth transfers in the Trans-Pacific Partnership.* Obtenido de East Asia Forum: <http://www.eastasiaforum.org/2013/03/31/intellectual-property-and-wealth-transfers-in-the-trans-pacific-partnership/>
- _____ *Canada tables alternative enforcement mechanism in TPP labor chapter.* (2013b, may 23). Obtenido de World Trade Online : <http://inside-trade.com/inside-us-trade/inside-u.s.-trade-05/24/2013/canada-tables-alternative-enforcement-mechanism-in-tpp-labor->
- Fergusson, I., Cooper, W., Jurenas, R., & Williams, B. (2013, august 21). *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and issues for Congress.* Obtenido de Congressional Research Service: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42694.p>
- Fiori, J. L. (2013). O Brasil e seu “entorno estratégico” na primeira década do século XXI. En E. Sader, *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil.* Brasil: Flacso.
- Gallagher, K. (2010, may). *Policy space to prevent and mitigate financial crises in trade and investment agreements.* Obtenido de United Nations, G-24 Discussion Paper Series No 58.: <http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/KGCapControl>
- Herrerros, S. (2012). Coping with multiple uncertainties: Latin America in the TPP negotiations. En C. Lim, D. Elms, & P. Low, *The Trans-Pacific Partnership. A quest for a Twenty-first-Century Trade Agreement.* Cambridge.

- Kawai, M., & Wignaraja, G. (2013). *The future of the world trading system: Asian perspectives*. (R. Baldwin, M. K. Kawai, & G. Wignaraja, Edits.) Obtenido de Centre for Economic Policy Research: http://www.voxeu.org/sites/default/files/Future_World_Trading_System.pdf
- _____ *Latin American geoeconomics. A continental divide*. (2013, may 18). Obtenido de The Economist : <http://www.economist.com/news/americas/21578056-region-falling-behind-two-alternative-blocks-market-led-pacific-alliance-and>
- _____ *New IMF view on capital controls raises questions for U.S. approach in TPP*. (2013a, january 4). Obtenido de World Trade Online: <http://inside-trade.com/Inside-US-Trade/Inside-U.S.-Trade-01/04/2013/new-imf-view-on-capital-controls-raises-questions-for-u>
- _____ *Recent experiences in managing capital inflows – Cross-cutting themes and possible policy framework*. (2011, february 14). Obtenido de Fondo Monetario Internacional: Fondo Monetario Internacional (2011), “Recent experiences in managing capital inflows – Cross-cutting themes and possible p <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/021411a.pdf>
- _____ *Research report-Bilateral and Regional Trade Agreements*. (2010). Obtenido de Australian Government Productivity Commission: http://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0010/104203/trade-agreements-report.pdf
- Roffe, P., & Santa Cruz, M. (2001). Aspectos controversiales de los capítulos sobre propiedad intelectual de los acuerdos de libre comercio celebrados principalmente por los Estados Unidos. *Temas controversiales en negociaciones comerciales Norte-Sur. Libros de la CEPAL No 106*. (O. Rosales, & S. Sáez, Edits.) Santiago de Chile. obtenido de: HYPERLINK “http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/42944/Temas_controversiales_en_negociaciones_comerciales_Norte_Sur_106.pdf” http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/42944/Temas_controversiales_en_negociaciones_comerciales_Norte_Sur_106.pdf
- Roldán, A., Castro, A., & Eusse, M. (2013, julio). *Comercio intraindustrial entre las economías de Asia Pacífico y la Alianza del Pacífico, 2007-2011*. Obtenido de CEPAL, Serie Comercio Internacional; 119.
- _____ *Trans-Pacific Partnership Trade Goals to Enhance Access to Medicines*. (2011a). Obtenido de Office of the United States Trade Representative: http://www.ustr.gov/webfm_send/3059
- USTR. (2011b, december). *Green Paper on Conservation and the Trans-Pacific Partnership*. Obtenido de Office of the United States Trade Representative: <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/ustr-green-paper-conservation-and-trans-pacific-partnership>