

**ANÁLISIS SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS
EXPECTATIVAS JURÍDICAS EN LOS TRATADOS
DE LIBRE COMERCIO DE CHILE CON ESTADOS
UNIDOS Y CHINA**

TESINA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS
ESCUELA DE DERECHO, UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO

AUTOR: Pablo Henriquez Medina
PROFESOR GUÍA: Nicolás Perrone
DICIEMBRE, 2025

Tabla de contenidos

Tabla de abreviaturas	3
Abstract	4
Palabras clave.....	4
Introducción	5
Capítulo I: Los Tratados de Libre Comercio de Chile con Estados Unidos y China.....	7
1. Antecedentes	7
1.1 Fundamentos y motivaciones internas de los países suscriptores	7
1.2 Identificación de las expectativas en general de Chile frente a estos TLC.....	10
2. Expectativas jurídicas.....	14
2.1 Certidumbre y certeza jurídica.....	15
2.2 Seguridad y estabilidad jurídica.....	17
2.3 Compromisos de promoción de reformas de políticas internas	21
2.4 Cumplimiento normativo y mecanismos de resolución de controversias	23
Capítulo II: Cumplimiento de las expectativas jurídicas	30
3. Análisis sobre el cumplimiento de las expectativas jurídicas.....	30
3.1 Cumplimiento en la certidumbre, seguridad y estabilidad jurídica	30
3.2 Cumplimiento de los compromisos de promoción de reformas de políticas internas	32
3.3 Mecanismos de resolución de controversias.....	33
Capítulo III: Reflexiones ante la nueva situación.....	37
4. Situación actual.....	37
5. Desafíos y oportunidades	40
Referencias.....	42

Tabla de abreviaturas

AAI	Acuerdos Internacionales de Inversión
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
BCN	Biblioteca del Congreso Nacional
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CNUDMI	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
CPTPP	Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico
DIRECON	Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales
EE.UU.	Estado Unidos
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PYMES	Pequeña y mediana empresa
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SUBREI	Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales
TLC	Tratado de Libre Comercio

Abstract

Se analiza el rol jurídico de los tratados de libre comercio (TLC) en la política exterior chilena, examinando su capacidad para garantizar certidumbre, seguridad y estabilidad jurídica, en un contexto internacional actual marcado por la fragmentación y las tensiones comerciales. El estudio evalúa la eficacia normativa de estos instrumentos como mecanismos de previsibilidad y confianza entre los Estados. Se revisarán los TLC suscritos por Chile con Estados Unidos y China, identificando las expectativas jurídicas que motivaron su firma y los incentivos creados para su cumplimiento. Asimismo, se analizará la utilización de los mecanismos de solución de controversias, lo que plantearía interrogantes sobre su fuerza vinculante. Finalmente, se reflexionará sobre si estos tratados siguen cumpliendo su función de estabilizar las relaciones jurídicas internacionales y fortalecer la credibilidad de Chile como actor comprometido con el Derecho Internacional Económico.

Palabras clave

Tratado de libre comercio, expectativas jurídicas, cumplimiento internacional del Estado, Estados Unidos, Chile, China.

Introducción

Durante las últimas décadas, Chile dejó de depender únicamente de su mercado interno y de sus vecinos inmediatos para salir a buscar nuevas oportunidades con las grandes potencias del comercio global. Esta estrategia conocida como "regionalismo abierto", concepto que se explicará más adelante, tuvo sus momentos culminantes en la firma de los TLC con las dos potencias más grandes del planeta: Estados Unidos y China. Estos acuerdos nacieron como una respuesta urgente a tiempos difíciles, producto de una doble crisis (global y regional) que azotó a Chile a finales de los años 90 y principios de los 2000, que también se analizará. No se trataba solo de una desaceleración económica, sino de un escenario de alta incertidumbre y vulnerabilidad que obligó al país a cambiar radicalmente su estrategia comercial. Para comprender la magnitud de estos acuerdos es necesario contextualizar el escenario en el que se gestaron. No se puede entender el impulso de Chile por mirar hacia el norte o Asia sin recordar la incertidumbre que predominaba a finales de los años noventa, con una crisis financiera global y una región inestable, donde el comercio vecinal se desplomaba. En ese contexto, los TLC no eran solo negocios, eran una búsqueda de refugio y estabilidad (Ffrench-Davis, 2005, pp. 145, 192, 252-253).

Ante ese escenario, y para efectos de esta investigación, se revisarán primero los antecedentes del proceso negociador: cómo Chile logró negociar con estos gigantes, examinando las estrategias diplomáticas y las tensiones propias de negociar con economías tan asimétricas, el fundamento y las motivaciones internas de los países suscriptores, las expectativas en general que se formaron sobre la suscripción de estos TLC, cómo se dieron estas negociaciones y en qué resultaron. Para ello se analizarán discusiones políticas, artículos de prensa, informes o estudios gubernamentales, informes o estudios de instituciones privadas, artículos académicos, entre otras fuentes, para reconstruir el discurso jurídico que acompañó su negociación. Pero la investigación se centrará principalmente en las expectativas jurídicas que se gestaron ante la suscripción de estos tratados. Cuando se anunciaron, hubo mucha expectativa sobre el aumento de las exportaciones y el crecimiento económico, pero también hubo una promesa más técnica, la de la seguridad jurídica.

La segunda parte del estudio se centrará en el contexto actual, marcado por la fragmentación del sistema multilateral, la guerra comercial entre potencias y el resurgimiento de

políticas proteccionistas. Se analizará en qué medida los TLC han logrado mantener su valor jurídico como instrumentos de previsibilidad, y cómo han respondido los Estados ante incumplimientos o tensiones. Se revisará el cumplimiento de las expectativas jurídicas en particular identificadas en la primera parte, y si los mecanismos de resolución de controversias resultaron efectivos para resolver posibles conflictos que se hayan suscitado.

Finalmente, se reflexionará sobre los nuevos desafíos y oportunidades que enfrenta Chile, si es que siguen siendo estos instrumentos herramientas útiles tal como están o requieren una modernización para enfrentar los desafíos actuales, y qué estrategias podría adoptar Chile ante el incumplimiento de estos acuerdos. En este contexto, el *quid pro quo* de los tratados, o la reciprocidad de concesiones, también será analizado desde una perspectiva jurídico-regulatoria, respecto a cómo se estructuran los incentivos para el cumplimiento de las obligaciones, qué mecanismos existen para exigir responsabilidad internacional, y qué grado de efectividad tienen los procedimientos de solución de controversias.

La relevancia de esta investigación radica en que los TLC han sido uno de los pilares de la estrategia jurídica y económica internacional de Chile desde la década de 1990. Estos instrumentos no solo han buscado abrir mercados, sino principalmente brindar seguridad jurídica a las relaciones económicas internacionales del país, garantizando previsibilidad normativa, respeto a la propiedad intelectual, protección de inversiones y un marco estable para la resolución de controversias. El interés de este estudio no se limita al cumplimiento de las expectativas económicas de estos acuerdos (como el aumento de exportaciones o de inversión extranjera directa), sino a evaluar si han cumplido con su promesa jurídica: estabilizar expectativas, generar incentivos jurídicos al cumplimiento y fortalecer la confianza en el Derecho Internacional Económico. Así, por ejemplo, fomentar la inversión extranjera directa no se entiende aquí como un fin económico en sí mismo, sino como una consecuencia jurídica de la credibilidad normativa que el Estado proyecta mediante la observancia de sus compromisos internacionales.

Capítulo I: Los Tratados de Libre Comercio de Chile con Estados Unidos y China

1. Antecedentes

1.1 Fundamentos y motivaciones internas de los países suscriptores

La suscripción de los TLC con Estados Unidos y China no respondió únicamente a incentivos arancelarios, sino a una estrategia de "regionalismo abierto", destinada a consolidar la posición de Chile en un entorno global incierto. La firma de múltiples TLC por parte de Chile responde a la lógica de ese concepto, bajo el cual, la interdependencia económica impulsada por acuerdos formales debe servir como un cimiento para una economía internacional más transparente, asegurando que las políticas de integración sean compatibles con la necesidad de elevar la competitividad sistémica del país frente al resto del mundo. El regionalismo abierto como un proceso donde la integración económica regional no busca aislar a los países, sino aumentar su competitividad internacional. Según este organismo, esto se logra conciliando las políticas explícitas de integración (acuerdos preferenciales) con las señales del mercado derivadas de la apertura y la desreglamentación general (CEPAL, 1994, p. 8).

Estos tiempos difíciles se caracterizaron por tres factores críticos: el pánico financiero global, el colapso de la región (Sudamérica) y la urgencia de desvincularse de aquello. Estos son los antecedentes que rodearon la suscripción de estos tratados, para entender por qué se firmaron, qué esperábamos de ellos y si, después de todos estos años, realmente cumplieron sus expectativas jurídicas.

Respecto al pánico financiero global, según French-Davis (2005), la región sufrió un ajuste recesivo generalizado. A finales de los 90, el mundo emergente sufrió una crisis de confianza masiva. La crisis asiática y rusa (1997-1998) provocaron un contagio financiero global. Los inversionistas internacionales entraron en pánico y comenzaron a retirar capitales de todos los mercados emergentes sin hacer distinciones claras entre países sólidos y débiles, y Chile corría el riesgo de ser azotado por este pánico global simplemente por ser una economía emergente, viendo cómo se encarecía el crédito y se cerraban las llaves de la inversión (p. 252).

El mismo autor destaca que la integración comercial regional de Sudamérica experimentó un serio retroceso, (p. 192). Quizás el factor más determinante fue la constatación de que los países de la región ya no eran un socio confiable ni un motor de crecimiento seguro. El texto describe un "barrio regional inestable", donde el comercio vecinal se desplomaba. La región demostró ser extremadamente vulnerable a los ciclos financieros, sufriendo recesiones bruscas. Los socios clave sufrían crisis. Se mencionan golpes específicos y severos como la devaluación de la moneda en Brasil (enero de 1999) y la dramática crisis económica e institucional de Argentina (2001-2002). Como consecuencia directa, el comercio dentro del Mercosur y la Comunidad Andina sufrió fuertes retracciones, haciendo peligroso para Chile depender excesivamente de sus vecinos (p. 192).

En este contexto, se argumenta que surgieron desafíos inesperados que llevaron a buscar acuerdos extrarregionales. Ante este escenario donde los vecinos se hundían y el capital huía, los TLC nacieron como una herramienta de supervivencia y diferenciación. En ese contexto, los tratados no eran solo negocios para aumentar ventas, sino una búsqueda de refugio y estabilidad. Chile necesitaba diferenciarse para no hundirse con el resto de la región. Firmar con una potencia como Estados Unidos era la forma de enviar una señal potente a los inversionistas de que Chile es seguro y distinto a sus vecinos. El tratado funcionó como una especie de certificación internacional para reducir el riesgo país y desvincular a Chile de la volatilidad financiera regional. (Ffrench-Davis, 2005, p. 145).

En resumen, los tiempos difíciles refieren a un periodo de asfixia externa, donde Chile se vio atrapado entre la desconfianza de los mercados globales y el colapso económico de sus socios latinoamericanos, lo que convirtió a los TLC con grandes potencias (EE. UU. y China) en la única salida viable para asegurar estabilidad económica.

En lo que respecta al país asiático, según el análisis histórico presentado por Gómez Fiedler (2013), el escenario previo al acercamiento comercial con Chile estuvo marcado por una profunda metamorfosis estructural en China, iniciada en 1978 bajo el liderazgo de Deng Xiaoping. El país abandonó su antiguo aislamiento para adoptar una política de "puertas abiertas" impulsada por las llamadas "Cuatro Modernizaciones" (agricultura, industria, defensa y ciencia y tecnología), lo que permitió el tránsito desde una planificación centralizada rígida hacia una híbrida "economía socialista de mercado". Esta evolución ideológica se consolidó hacia el

año 2001 con la teoría de la "Triple Representatividad" de Jiang Zemin, la cual legitimó el rol de los empresarios y profesionales dentro del proyecto nacional, pavimentando el camino para el hito más determinante de este periodo: el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Dicha adhesión obligó a Beijing a modernizar su sistema legal y reducir aranceles, lo que detonó un crecimiento económico sostenido cercano al 10% anual y posicionó al país como una potencia receptora de inversión extranjera directa, ávida de recursos naturales para sostener su expansión.

Respecto a las motivaciones de Estados Unidos para suscribir el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Chile, el incentivo estadounidense fue predominantemente estratégico y político, más que puramente comercial, dado el tamaño reducido de la economía chilena en comparación con la norteamericana. Bajo la administración Bush, la política comercial de Estados Unidos adoptó una estrategia denominada "liberalización competitiva", diseñada para avanzar simultáneamente en frentes bilaterales, regionales y multilaterales. El objetivo de negociar acuerdos bilaterales con países dispuestos, como Chile, era presionar el avance de negociaciones estancadas en foros más amplios, como la OMC y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), evitando que la agenda comercial estadounidense quedara paralizada por la oposición extranjera o el proteccionismo interno (Fergusson, 2008; Kuehn, 2003). Además, tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, la administración vinculó el libre comercio con la seguridad nacional, considerando la apertura económica como una herramienta fundamental para promover la estabilidad y la libertad a nivel global (Fergusson, 2008).

Para Estado Unidos, Chile fue modelo estratégico y geopolítico. Desde una perspectiva económica directa, el incentivo para Estados Unidos era menor, ya que el intercambio con Chile representaba apenas un 0.3% de sus importaciones y un 0.5% de sus exportaciones; sin embargo, Chile fue seleccionado como un objetivo estratégico para demostrar la viabilidad de acuerdos entre una potencia del "norte" y un país en desarrollo del "sur". Al establecer disciplinas estrictas y precedentes en temas como servicios, propiedad intelectual y estándares laborales, Estados Unidos buscaba enviar una señal política a otros actores regionales, específicamente a Brasil y al bloque del Mercosur, indicando que existían alternativas bilaterales viables si el proyecto del ALCA no prosperaba según sus términos (Ramos & Ulloa Urrutia, 2003).

1.2 Identificación de las expectativas en general de Chile frente a estos TLC

Las expectativas chilenas no se limitaron al aumento de flujos comerciales, si no que se trataba de una estrategia multidimensional que buscaba consolidar el modelo económico y asegurar la estabilidad institucional. El presente análisis comenzará identificando las expectativas generales que motivaron a Chile a suscribir los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos y China. Establecido dicho contexto, la investigación se focalizará posteriormente en aislar y desarrollar en profundidad las expectativas de carácter jurídico en particular, de las que solo se hará referencia en este apartado.

Respecto a las expectativas en general de Chile frente al TLC con EE.UU., trascendían el mero intercambio de bienes, enfocándose fuertemente en la estabilidad macroeconómica, la reputación internacional y la atracción de inversiones. Se esperaba que los compromisos adquiridos en el tratado actuaran como una especie de póliza de seguro para la estabilidad de la política económica chilena. Esta señal de confianza tenía el objetivo de posicionar a Chile en el ámbito internacional, lo que permitiría reducir la prima por riesgo país y las tasas de interés, incentivando así un aumento tanto en la inversión extranjera como en la doméstica (López & Muñoz, 2015).

Existía la expectativa de que firmar con una potencia económica como Estados Unidos otorgaría a Chile un estatus diferenciado respecto a otras economías emergentes. La negociación de la apertura de un mercado pequeño a cambio del acceso a uno más grande no solo ampliaba oportunidades comerciales, sino que ofrecía una garantía jurídica sobre las obligaciones. El simple anuncio de estas negociaciones servía para colocar a una economía pequeña como la chilena en el "radar" de los agentes privados de la contraparte, generando reacciones de negocios e inversión incluso antes de la firma final (Jara, 2005).

Si bien las proyecciones de crecimiento del PIB no eran explosivas, se esperaba un impacto positivo en el bienestar general, principalmente a través del acceso a bienes más baratos. Los modelos proyectaban que los consumidores recibirían gran parte de los beneficios inmediatos mediante la reducción de precios. Asimismo, se anticipaba que el acuerdo generaría un aumento en las exportaciones (aproximadamente 1.7% según algunos modelos) y un incremento similar en las importaciones, resultando en un crecimiento moderado del Producto

Interno Bruto y de la producción nacional. Finalmente, existía una expectativa política e institucional de que el tratado validaría el modelo de desarrollo adoptado por Chile tras el retorno a la democracia. (Gariazzo, 2004).

Al momento de la firma del acuerdo en 2003, las expectativas de Chile frente al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos se centraban en la apertura "total y sin barreras" a un mercado de 250 millones de consumidores de alto poder adquisitivo. Las proyecciones oficiales anticipaban beneficios económicos inmediatos, como la reducción del riesgo-país y el aumento de inversiones, estimando que una vez ratificado el tratado, el 87% del volumen exportado quedaría libre de aranceles, alcanzando el 95% en un plazo de dos años. Asimismo, desde la diplomacia chilena se confiaba en una ratificación legislativa acelerada en el Congreso estadounidense, dado que el tratado se tramitaría conjuntamente con el acuerdo de Singapur, lo que auguraba una reducción en los plazos de aprobación ("Chile suscribe hoy el TLC con EE.UU.", 2003).

Más allá de la eliminación de aranceles, surgió la expectativa de que el tratado obligaría a la industria chilena, especialmente a las pequeñas y medianas empresas (PYMES), a adoptar estándares internacionales de gestión y calidad (como las normas ISO 9000) no solo para exportar, sino para sobrevivir en el propio mercado interno frente a la competencia importada. Se esperaba que el tratado actuara como un catalizador para superar la debilidad en innovación tecnológica y gestión que caracterizaba a la empresa chilena promedio, bajo la premisa de que "la empresa chilena que no triunfa en la competencia en Chile tampoco lo podrá hacer en el exterior" (Gariazzo, 2004).

En el debate legislativo para la ratificación del TLC, se evidenció una expectativa dual y traumática respecto al sector agrícola: se esperaba una transformación estructural forzosa. Por un lado, la consolidación de una potencia agroexportadora (frutas, vinos), pero por otro, la expectativa de la "desaparición" o inviabilidad de la agricultura tradicional (trigo, remolacha, ganadería pequeña) debido a la imposibilidad de competir con los subsidios estadounidenses. Se generó la expectativa de que el Estado debería asumir un rol de "transición asistida" para reconvertir o compensar a estos sectores perdedores, pues de lo contrario, el tratado profundizaría la desigualdad territorial y social en el sur de Chile (Biblioteca del Congreso Nacional, 2003a).

El Presidente Ricardo Lagos buscó establecer que la firma del tratado no implicaba una subordinación política a Estados Unidos, especialmente tras la tensión por la negativa de Chile a apoyar la invasión a Irak en el Consejo de Seguridad de la ONU. La expectativa era demostrar autonomía en la política exterior ("Lagos ya tiene su propuesta", 2003). Se esperaba que la firma enviara una señal de normalización de relaciones tras el "enfriamiento" diplomático provocado por la postura de Chile frente a la guerra en Irak ("EE.UU. da señal en favor de TLC", 2003). Durante la discusión legislativa, senadores como Jovino Novoa expresaron la expectativa de que el tratado consolidara el modelo de libre mercado, impidiendo retrocesos hacia el proteccionismo en el futuro (Biblioteca del Congreso Nacional, 2003b). El senador Fernando Flores planteó que el tratado forzaría un cambio cultural en el empresariado chileno para competir globalmente, más allá de la simple exportación de recursos (Biblioteca del Congreso Nacional, 2003a).

Economistas y políticos advirtieron sobre la disminución de ingresos fiscales por la eliminación de aranceles (especialmente el impuesto al lujo de automóviles), generando la expectativa negativa de que esto presionaría el presupuesto nacional o requeriría alzas de impuestos en otras áreas (Hald, 2003). A través de cartas al director del Mercurio de Valparaíso, ciudadanos y representantes gremiales expresaron la expectativa de que las PYMES chilenas no podrían competir con las transnacionales estadounidenses, temiendo ser desplazadas del mercado local debido a la asimetría de capacidades (Elorriaga, 2003).

En cuanto a la suscripción del TLC con China, existía la expectativa de asegurar un acceso privilegiado a una economía de 1.300 millones de habitantes, proyectada entonces como la cuarta del mundo. Se esperaba que el TLC permitiera diversificar la matriz exportadora chilena, históricamente concentrada en cobre y celulosa, potenciando sectores como el agrícola, pesquero y forestal. En la prensa de la época, se destacaba el "inmenso mercado" que se abría para productos como las frutas, proyectando que si solo un 1% de la población china las consumiera, sería un mercado equivalente a tres millones de personas ("Chile: un liderazgo visible", 2005).

Desde una perspectiva geopolítica y estratégica, el gobierno de Ricardo Lagos buscaba consolidar a Chile como un "puente" entre las economías de Asia y Sudamérica. La expectativa era posicionar a Chile como una "plataforma de inversiones" para que capitales chinos se establecieran en el país y, desde ahí, expandieran sus negocios hacia el resto de la región,

aprovechando la red de acuerdos comerciales chilenos y su estabilidad institucional (Biblioteca del Congreso Nacional [BCN], 2006). A nivel macroeconómico, se proyectaba que el tratado generaría un aumento del PIB de aproximadamente 1,4% y la creación de cerca de 30.000 nuevos empleos. Asimismo, existía la expectativa de un beneficio directo para los consumidores chilenos debido a la desgravación arancelaria inmediata de productos manufacturados chinos no producidos en Chile (computadores, automóviles, celulares, textiles), lo que reduciría los precios internos (Libertad y Desarrollo, 2006).

Existía un alto optimismo, especialmente en el rubro frutícola. Por ejemplo, los productores de palta veían en China un "desafío espectacular" y esperaban que el tratado abriera ese mercado para un producto hasta entonces desconocido en Asia ("También miran a China", 2005). En contraste, existía preocupación en gremios como el textil, el calzado y la metalmecánica frente a la competencia de productos chinos a bajos precios. La expectativa aquí era que el tratado incluyera mecanismos de defensa comercial y exclusiones para proteger estos sectores sensibles (BCN, 2006; Gómez Fiedler, 2013).

Al momento de la firma, el entonces Presidente Ricardo Lagos destacó la relevancia geopolítica del acuerdo, subrayando la expectativa de posicionamiento global de Chile. Lagos enfatizó que este era "el primer acuerdo que hace China con un país más allá del continente asiático", lo que se esperaba otorgara a Chile una ventaja competitiva única. Asimismo, planteó la expectativa de que el tratado equilibraba la apertura con la defensa comercial, asegurando que "se han tomado medidas también para proteger a nuestra industria nacional" frente a la potencia asiática ("Lagos destaca firma", 2005).

Durante la tramitación legislativa, el entonces Canciller Alejandro Foxley (bajo el gobierno de Michelle Bachelet) profundizó en las expectativas cualitativas del tratado. Foxley citó una analogía para ilustrar la expectativa de cómo una economía pequeña podría beneficiarse de un gigante, señalando que "el desafío en la economía globalizada no es cómo el grande le gana al pequeño, sino cómo el rápido le gana al lento". La expectativa era que, al ser los primeros en firmar, Chile debía mover rápidamente sus agencias regionales y burocracia para aprovechar la ventana de oportunidad antes que otros. Foxley advirtió sobre la expectativa de no caer en "la maldición de los recursos naturales". Planteó que el acuerdo no sería interesante si solo perpetuaba la exportación de cobre y celulosa, sino que la expectativa real era "abrir el espectro

productivo chileno para incorporar productos detrás de los cuales hay más talento, más inteligencia" (BCN, 2006).

Juan Antonio Coloma (Senador) destacó una expectativa institucional por sobre la ideológica o meramente comercial. Argumentó que la virtud del acuerdo radicaba en generar igualdad entre países de tamaños desiguales y que funcionaba como un "fuerte candado a la demagogia" interna, al establecer reglas claras y permanentes que trascendían a los gobiernos de turno. Isabel Allende (Diputada) expresó una expectativa condicionada respecto a las PYMES. Advirtió que, dado que el 99% de las exportaciones a China en ese momento correspondían a grandes empresas, el tratado generaba el desafío y la expectativa de crear una institucionalidad pública (una subsecretaría de PYMES) que permitiera a los actores más pequeños acceder efectivamente a las oportunidades del acuerdo a través de la asociatividad (BCN, 2006).

En resumen, las expectativas en general de Chile ante el TLC con Estados Unidos se centraron principalmente en la estabilidad macroeconómica, buscando actuar como una póliza de seguro para reducir el riesgo país y acceder a un mercado de 250 millones de consumidores de alto poder adquisitivo. Este acuerdo generó la expectativa de funcionar como un catalizador para la modernización forzosa de la industria, obligando a la adopción de estándares internacionales (como las normas ISO 9000). Por el contrario, la expectativa del TLC con China se enfocó en la diversificación de la matriz exportadora chilena, potenciando el sector agrícola y pesquero para acceder a un mercado de 1.300 millones de habitantes, y posicionar a Chile como una plataforma de inversiones para los capitales chinos en Sudamérica, siendo una diferencia clave el desafío institucional respecto a las PYMES.

2. Expectativas jurídicas

Las expectativas jurídicas frente a un TLC o un Acuerdo Internacional de Inversión (AII) se refieren fundamentalmente a la confianza que depositan los agentes económicos (inversionistas y exportadores) en que el Estado receptor mantendrá un marco normativo previsible, transparente y consistente con los compromisos adquiridos. En el contexto del derecho internacional, este concepto se cristaliza principalmente a través de las expectativas legítimas, las cuales surgen de la conducta del Estado (como promesas específicas o marcos regulatorios) en las que el inversor confía al momento de realizar su inversión (Lovaglio Rivas,

2023). Si el Estado posteriormente defrauda estas expectativas mediante cambios drásticos o arbitrarios, puede incurrir en responsabilidad internacional (Lovaglio Rivas, 2023).

Las expectativas jurídicas de Chile al suscribir el TLC con Estados Unidos no fueron homogéneas, sino que se desplegaron en dimensiones conceptuales distintas que, aunque interconectadas, apuntaban a resolver problemas de naturaleza diferente. Respecto al TLC con China, se buscaba establecer un marco normativo que actuara como garantía institucional frente a la asimetría de poder con China y como un mecanismo de disciplina para la política interna chilena. No obstante las particularidades de cada acuerdo, es posible identificar una serie de denominadores comunes en las expectativas jurídicas que subyacen a la política comercial de Chile. Así, a pesar de las diferencias contextuales entre los tratados con Estados Unidos y China, existen ejes transversales que definen la aspiración jurídica nacional frente a los TLC. En las secciones siguientes, se analizarán puntualmente aquellos puntos de convergencia, tales como la certeza jurídica y el establecimiento de mecanismos de resolución de controversias, por considerarse los elementos más relevantes y compartidos en ambos marcos regulatorios

2.1 Certidumbre y certeza jurídica

En cuanto al marco conceptual, cabe precisar que las fuentes analizadas no establecen una distinción técnica o dogmática entre los términos 'certeza jurídica' y 'certidumbre jurídica', empleándolos de manera intercambiable para describir un entorno de estabilidad y previsibilidad normativa. Esta sinonimia funcional se observa al contrastar las definiciones de diversos organismos regionales. Mientras el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú (MINCETUR) asocia la 'certidumbre' a la estabilidad necesaria para incentivar los flujos de inversión extranjera, la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de Chile (SUBREI) utiliza el concepto de 'certeza jurídica' con un propósito idéntico, vinculándolo a la seguridad requerida por los exportadores para el desarrollo de sus planes de negocios. En consecuencia, para efectos de esta investigación, ambos vocablos serán entendidos como expresiones de un mismo fenómeno: la garantía de reglas claras y la protección de los agentes económicos frente a cambios arbitrarios en el marco de los tratados comerciales.

La certidumbre jurídica es uno de los pilares más importantes. Los acuerdos comerciales otorgan certeza a los exportadores para el desarrollo de sus planes de negocios a largo plazo, diferenciándose de los bienes, ya que en servicios no se remite solo a aranceles, sino a reglas claras de juego (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales [SUBREI], s.f.). Asimismo, los TLC facilitan el incremento de la inversión extranjera precisamente al otorgar "certidumbre y estabilidad en el tiempo a los inversionistas" (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo [MINCETUR], 2011).

Respecto a la certidumbre jurídica frente al TLC con EE.UU, existían expectativas sobre la eliminación de la arbitrariedad y la unilateralidad. Estas expectativas estaban dirigidas principalmente hacia la conducta del socio comercial (Estados Unidos). La "certeza" se entendía como la garantía de que las reglas de acceso al mercado no cambiarían por decisiones políticas unilaterales o discrecionales de la contraparte. Chile buscaba transformar las concesiones unilaterales y transitorias del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que EE. UU. podía retirar a voluntad, en obligaciones contractuales permanentes y vinculantes. Se esperaba que el tratado otorgara "certidumbre jurídica" a los exportadores, asegurando que las condiciones de entrada no dependerían de revisiones periódicas o voluntades políticas externas (Biblioteca del Congreso Nacional, 2003a).

El SGP se define como un mecanismo utilizado por los países desarrollados mediante el cual otorgan, de manera unilateral, un trato arancelario preferencial (generalmente arancel cero) a ciertos productos provenientes de países en desarrollo o subdesarrollados. El objetivo fundamental de este sistema es promover el crecimiento económico de dichas naciones a través de la expansión comercial (Gariazzo, 2004). Sin embargo, el SGP posee características distintivas que lo diferencian de un Tratado de Libre Comercio. Primero, la unilateralidad y transitoriedad, ya que no es un acuerdo negociado entre partes, sino una concesión que el país desarrollado otorga y que puede ser modificada, suspendida o no renovada a discreción. Son beneficios temporales que carecen de la certeza jurídica de un tratado permanente (Jara, 2005; Ramos & Ulloa Urrutia, 2003).

Otra característica distintiva del SGP es la condicionalidad, debido a que sus beneficios suelen estar sujetos al cumplimiento de ciertas condiciones por parte del país receptor, como el respeto a estándares laborales o de propiedad intelectual. Estados Unidos utilizaba este sistema

para "inducir y premiar" ciertos logros en los países beneficiarios (Ramos & Ulloa Urrutia, 2003). Dicho lo anterior, volviendo a las expectativas de certidumbre como tal sobre el TLC con EE.UU., se proyectaba el establecimiento de un "marco comercial previsible" que permitiera la planificación de negocios a largo plazo, eliminando la incertidumbre derivada de la aplicación discrecional de barreras no arancelarias o cambios normativos súbitos por parte de la potencia del norte (BCN, 2003a).

En cuanto a la certeza jurídica sobre el TLC con China, la expectativa principal era transformar las relaciones comerciales, que hasta ese momento podían depender de decisiones administrativas discrecionales o unilaterales, similar a la situación con EE.UU., en un sistema reglado y predecible. El Mensaje Presidencial del TLC con China explicita que el objetivo era dotar al país de "reglas claras, ciertas y permanentes para el comercio de bienes y servicios y para el flujo de los capitales" (BCN, 2006, p. 5). La "certeza" aquí se entiende como la capacidad de los agentes económicos (exportadores e inversionistas) de conocer de antemano las reglas del juego, como los aranceles y normas no arancelarias, eliminando la arbitrariedad (Gómez Fiedler, 2013).

Respecto a la certidumbre jurídica, aunque similar a la certeza, en el contexto de las fuentes se asocia a la eliminación de la opacidad administrativa. En el caso de China, existía una preocupación particular por las barreras para arancelarias y la discrecionalidad administrativa. La expectativa era que el tratado obligara a la transparencia, exigiendo la publicación de leyes y resoluciones administrativas, otorgando así "certidumbre a los exportadores chilenos" de que las condiciones de acceso no cambiarían sin previo aviso (BCN, 2006, p. 8).

2.2 Seguridad y estabilidad jurídica

La seguridad jurídica y la estabilidad jurídica no son conceptos idénticos, aunque están estrechamente interconectados y en la práctica del arbitraje de inversiones a menudo se analizan de manera conjunta. Se pueden entender sus diferencias y similitudes de la siguiente manera. La estabilidad jurídica se refiere a la expectativa de continuidad normativa, específicamente a la expectativa del inversionista de que el marco legal y regulatorio bajo el cual realizó su inversión no sufrirá alteraciones fundamentales o drásticas por parte del Estado receptor. Se centra en la permanencia de las reglas del juego en el tiempo.

La jurisprudencia arbitral ha establecido que un "entorno jurídico y económico estable y previsible" es un elemento esencial del estándar de trato justo y equitativo (Lovaglio Rivas, 2023, p. 45). La estabilidad no es absoluta, no equivale a la inmutabilidad de las leyes. Los Estados conservan su potestad soberana para regular y adaptar su sistema jurídico a circunstancias variables en interés público (Lovaglio Rivas, 2023, p. 46). Lo que se prohíbe son los cambios que sean fundamentales, drásticos e irrazonables, o que subviertan totalmente el régimen jurídico existente al momento de la inversión (Lovaglio Rivas, 2023, p. 65). La estabilidad puede reforzarse mediante "cláusulas de estabilización" en los contratos de inversión, cuyo objetivo es excluir la aplicación de legislación posterior que afecte las expectativas del inversor, "congelando" la ley aplicable a un momento determinado (Moreno Rodríguez, 2023, p. 192).

La seguridad jurídica, en cambio, es un concepto más amplio y cualitativo. Se relaciona con la certeza de que las normas son claras, que se aplicarán de manera previsible y que el inversor está protegido contra la arbitrariedad estatal y daños (tanto físicos como legales). Se basa en el principio de que las disposiciones deben ser lo suficientemente claras para que los particulares puedan determinar qué conducta está permitida o prohibida, permitiendo así planificar sus acciones (Pérez Farías, 2015, p. 41). En el derecho internacional de inversiones, este estándar ha evolucionado. Originalmente referido a la protección física (policial), se ha ampliado para abarcar la seguridad jurídica. Esto implica que el Estado no debe retirar autorizaciones vitales arbitrariamente ni cambiar el marco jurídico de tal forma que haga imposible la continuación de la inversión o su base contractual (Moreno Rodríguez, 2023, p. 55). La seguridad jurídica se fortalece mediante mecanismos procedimentales, como los de la OMC, que otorgan "mayor seguridad y previsibilidad al sistema de comercio" al asegurar el imperio de la ley (Vargas Cárdenas, 2019, p. 4).

Aunque distintas, actúan en una relación de dependencia. La estabilidad del marco regulatorio es una condición necesaria para lograr la seguridad jurídica. Si las leyes cambian constantemente de forma imprevisible (inestabilidad), se vulnera la seguridad jurídica del inversor, ya que este no puede prever las consecuencias de sus actos ni confiar en el sistema. En el arbitraje, ambos conceptos convergen bajo el estándar de Trato Justo y Equitativo. La obligación de promover condiciones estables limita el poder regulatorio estatal para proteger las expectativas legítimas del inversor, asegurando así su seguridad jurídica frente a la arbitrariedad (Lovaglio Rivas, 2023, p. 47). En conclusión, mientras la estabilidad apunta a que las reglas no

cambien abruptamente, la seguridad apunta a que las reglas (cambien o no) sean claras, se apliquen sin arbitrariedad y protejan efectivamente los derechos adquiridos.

Las expectativas de seguridad y estabilidad jurídica están intrínsecamente ligadas a las expectativas legítimas. Un entorno jurídico y económico estable se considera un elemento esencial del estándar de trato justo y equitativo. Aunque los Estados mantienen su potestad soberana para regular en interés público, esta no es absoluta. Deben evitar alterar de forma fundamental, drástica o irrazonable el régimen regulatorio existente al momento de la inversión, especialmente si existieron compromisos específicos de estabilidad (Lovaglio Rivas, 2023). La seguridad jurídica también implica que las normas sean claras y que los individuos puedan prever las consecuencias de sus actos, limitando la arbitrariedad estatal (Pérez Farías, 2015).

Las expectativas legítimas se definen como la confianza razonable y justificable que un inversor deposita en la conducta, promesas o el marco legal de un Estado receptor al momento de realizar su inversión. Si el Estado posteriormente actúa de manera contraria a esas representaciones (por ejemplo, cambiando drásticamente las reglas), frustrando dichas expectativas y causando un perjuicio al inversor, puede incurrir en responsabilidad internacional (Lovaglio Rivas, 2023, p. 41). Este concepto se deriva del principio de buena fe y obliga al Estado a respetar las promesas que el inversor tomó en cuenta para decidir invertir (Lovaglio Rivas, 2023, p. 44).

Respecto a las expectativas de estabilidad jurídica de Chile sobre el TLC con EE.UU, a diferencia de la certeza (que mira hacia afuera), la estabilidad jurídica miraba hacia adentro. Se refería a la irreversibilidad normativa del modelo económico chileno. El tratado se concebía como una herramienta jurídica para atar las manos del propio Estado chileno frente a futuros cambios políticos. Se esperaba que el tratado funcionara como un "seguro de estabilidad" contra presiones proteccionistas internas futuras. Al elevar las políticas de apertura al rango de tratado internacional, se acotaban las opciones de política económica de gobiernos futuros, impidiendo que pudieran aplicar regulaciones más restrictivas o revertir la liberalización, otorgando así durabilidad a las reglas del juego (Ramos & Ulloa Urrutia, 2003). En el contexto del "regionalismo abierto", se esperaba que estos compromisos de integración contribuyeran a la estabilidad de las políticas económicas al elevar la eficiencia en la adopción de decisiones y

afianzar la credibilidad de las políticas domésticas mediante su vinculación con socios internacionales (CEPAL, 1994).

En cuanto a las expectativas de seguridad jurídica, esta se vinculaba específicamente a la protección del derecho de propiedad y a la existencia de mecanismos institucionales imparciales para la defensa frente a actos del Estado (tanto de Chile como de EE. UU.). Se buscaba crear un "mercado más seguro" mediante el establecimiento de procedimientos eficaces y neutrales para la solución de controversias. La expectativa era sustraer los conflictos comerciales y de inversión de los tribunales locales o de la diplomacia del poder, llevándolos a paneles arbitrales internacionales regidos por el derecho. En materia de inversiones, la seguridad jurídica se traducía en la garantía de estándares internacionales de protección, como el "trato justo y equitativo" y la "protección y seguridad plenas", resguardando a los inversionistas contra expropiaciones directas o indirectas sin la debida compensación (BCN, 2003a).

Respecto a las expectativas de estabilidad jurídica frente al TLC con China, se vincula al concepto de *lock-in* (anclaje). Se esperaba que el tratado funcionara como un mecanismo para "anclar" las reformas económicas internas y evitar retrocesos proteccionistas futuros. Según Alejandro Jara, negociador chileno, los acuerdos bilaterales, al ser tratados internacionales, hacen que la liberalización sea más difícil de revertir que una apertura unilateral, ya que implican costos políticos y jurídicos internacionales si se denuncian o modifican (Jara, 2005). En el debate legislativo, el senador Juan Antonio Coloma reforzó esta expectativa de estabilidad al calificar el acuerdo como un "fuerte candado a la demagogia", sugiriendo que el instrumento jurídico impediría que futuros gobiernos alteraran arbitrariamente las condiciones económicas pactadas (BCN, 2006, p. 147).

En cuanto a la dimensión de la seguridad jurídica, que se refiere a la protección de los derechos frente a acciones del Estado o de terceros, la expectativa era contar con un mecanismo de defensa comercial reglado. La Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) destacó que, para un país pequeño como Chile, contar con un mecanismo de solución de controversias es la "única manera de asegurar que las controversias que se susciten con sus socios no sean resueltos por éstos de manera unilateral", protegiendo así los intereses nacionales mediante el derecho y no mediante la fuerza económica (BCN, 2006, p. 11).

2.3 Compromisos de promoción de reformas de políticas internas

Estos compromisos son fundamentales para la implementación efectiva de los tratados. La firma de un TLC conlleva, a menudo, la necesidad de adecuar la normativa interna (reformas legales e institucionales) para cumplir con lo pactado. La experiencia chilena demuestra que la implementación requiere una modernización del Estado o reformas institucionales, mejorando la coordinación entre servicios públicos (como Aduanas y ministerios) y creando institucionalidad específica para administrar los tratados (Tomic & Novoa, 2011). Los tratados modernos han incorporado temas "no tradicionales" que exigen cumplimiento normativo interno en áreas como derechos laborales, medio ambiente, género y anticorrupción. Por ejemplo, el CPTPP (o TPP-11) obliga a adoptar y mantener leyes que regulen condiciones aceptables de trabajo y permite sanciones comerciales por incumplimiento (Culagovski, 2023). Los Estados deben asegurar que su régimen jurídico interno afirme la autonomía de las partes y aclare las normas de conflicto de leyes para brindar previsibilidad en los contratos internacionales de inversión (Moreno Rodríguez, 2023).

En relación con las expectativas de Chile sobre estos compromisos con EE.UU, por medio del TLC, las fuentes revelan una expectativa explícita de utilizar el tratado como un motor o catalizador para modernizar, disciplinar y reformar el ordenamiento jurídico e institucional interno de Chile, elevando los estándares nacionales a niveles internacionales, como en la modernización de la propiedad intelectual, que se esperaba que el tratado forzara una actualización sustantiva de la legislación chilena en esta materia. El acuerdo obligaba a Chile a ratificar convenios internacionales específicos (como el Tratado de Cooperación en Materia de Patentes y la UPOV 91) y a modificar sus leyes internas para mejorar los sistemas de protección, equilibrando los intereses de los titulares de derechos con los usuarios, con el fin de incentivar la innovación y la transferencia tecnológica (BCN, 2003a).

También se esperaba un disciplinamiento en la aplicación de la ley ("*Enforcement*") laboral y ambiental. La novedad jurídica radicaba en que el compromiso no era necesariamente cambiar las leyes sustantivas (estándares laborales o ambientales), sino garantizar su cumplimiento efectivo. Se esperaba que el tratado obligara al Estado chileno a no dejar de aplicar su propia legislación de manera recurrente. Esto generaba la expectativa de fortalecer la

institucionalidad fiscalizadora interna, pues el incumplimiento de la propia ley nacional pasaba a ser una infracción internacional sancionable (BCN, 2003a).

Sumado a lo anterior, se esperaba transparencia y reforma a los procedimientos administrativos. Se proyectaba que las obligaciones de transparencia del tratado impulsarían una reforma en la gestión pública chilena. Se esperaba que la exigencia de publicar leyes y regulaciones por adelantado (especialmente en aduanas y telecomunicaciones), permitir comentarios públicos antes de su adopción y establecer tribunales imparciales de revisión, reduciría la discrecionalidad administrativa y la corrupción, modernizando los procedimientos del Estado (BCN, 2003a). Existía además la expectativa de que el tratado indujera a la infraestructura productiva y legal chilena a alinearse con estándares internacionales (como las normas ISO). Se esperaba que la armonización de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad obligara a las instituciones y empresas nacionales a elevar sus estándares normativos y de certificación para asegurar el acceso a mercados más sofisticados (Gariazzo, 2004; BCN, 2003).

Por otra parte, en cuanto a la promoción de reforma de políticas internas mediante compromisos jurídicos con China, a través del TLC, existía una expectativa explícita de que el tratado funcionara como un catalizador para modernizar y reformar la institucionalidad chilena, elevando los estándares internos para cumplir con las obligaciones internacionales. De forma similar a como sucedió con EE.UU, se esperaba una modernización de la gestión y procedimientos administrativos. El tratado generó la expectativa y el mandato de mejorar la eficiencia del Estado. Por ejemplo, se estableció el compromiso jurídico de implementar un sistema de certificación de origen electrónico en un plazo máximo de dos años, lo que obligaba a la aduana chilena y a la institucionalidad pública a modernizarse tecnológicamente para cumplir con dicho estándar (BCN, 2006).

De igual forma, sobre el TLC con China, hay similitudes con las expectativas que habían sobre el TLC con EE.UU, en cuanto a la transparencia y debido proceso administrativo, ya que se esperaba que el tratado impusiera estándares superiores de transparencia en la administración pública. El acuerdo obligaba a las partes a mantener tribunales o procedimientos para la revisión y corrección de acciones administrativas, garantizando que las personas afectadas recibieran aviso y tuvieran oportunidad de presentar sus argumentos antes de que se tomaran medidas

definitivas. Esto implicaba una reforma en la cultura administrativa para alinearla con los principios de publicidad y debido proceso exigidos por el tratado (BCN, 2006).

También hubo presión sobre la Institucionalidad Fiscalizadora (Aduanas y SAG). Durante el debate parlamentario, surgió la expectativa de que la firma del tratado obligaría al Estado a reformar y fortalecer sus organismos fiscalizadores. Se planteó que la apertura comercial exigía un "salto cualitativo" en el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) y el Servicio Nacional de Aduanas para proteger a los consumidores y evitar la competencia desleal, lo que derivó en la solicitud formal de realizar modificaciones legales y presupuestarias para reforzar las atribuciones de estos servicios como condición implícita para el éxito del acuerdo (BCN, 2006).

Por último, existían expectativas sobre la consolidación del modelo económico. Más allá de leyes específicas, existía la expectativa de que los tratados consolidaran institucionalmente el modelo de economía abierta. Los acuerdos preferenciales se veían como una herramienta para validar y profundizar las reformas estructurales internas, haciendo que la política comercial actuara como un motor para la competitividad sistémica del país (López & Muñoz, 2015; Jara, 2005).

2.4 Cumplimiento normativo y mecanismos de resolución de controversias

Respecto a las expectativas de Chile sobre el cumplimiento normativo y los mecanismos de resolución de controversias en general, antes de suscribir, y al momento de ratificar los TLC, Chile ha operado bajo una doctrina específica sobre cómo estas normas internacionales ingresan y operan dentro de su ordenamiento jurídico. La expectativa central de Chile ha sido que, una vez que un tratado es aprobado por el Congreso y ratificado, sus normas se incorporan automáticamente al ordenamiento jurídico nacional, adquiriendo fuerza de ley. Históricamente, Chile no ha recurrido a la expedición de "leyes de implementación" específicas para cada tratado. La expectativa jurídica ha sido que, en caso de incompatibilidad entre una norma del tratado y una ley interna anterior, el tratado deroga o modifica tácitamente la ley nacional preexistente (Tomic & Novoa, 2011, p. 3).

La expectativa de "cumplimiento normativo" se basaba en la tradición diplomática de Chile de respeto irrestricto al Derecho Internacional y al principio *Pacta Sunt Servanda* (lo pactado

obliga). Al suscribir estos acuerdos, Chile no solo buscaba beneficios comerciales, sino reforzar su reputación como un socio confiable que cumple sus obligaciones internacionales de buena fe, conforme al artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el cual establece que todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas (Álvarez Montti, 2007; Pérez Farías, 2015). Esta obligación implica que el Estado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación para el incumplimiento de un tratado, asegurando así la primacía del compromiso internacional (Pérez Farías, 2015).

Jurídicamente, se esperaba que la incorporación de estos tratados al ordenamiento interno (con rango suprallegal o legal según la interpretación constitucional) generara un efecto de disciplina normativa. Las autoridades proyectaban que el estricto cumplimiento de lo pactado diferenciaría a Chile de otros países de la región con historiales de volatilidad contractual, atrayendo así inversión extranjera de calidad que valora la seriedad en el cumplimiento de los contratos (Ramos & Ulloa Urrutia, 2003).

Respecto a la aplicación de las normas contenidas en los TLC, la expectativa de Chile ha evolucionado hacia el reconocimiento de cláusulas "autoejecutables". Esto implica que ciertas disposiciones de los tratados tienen la precisión y contenido suficientes para ser aplicadas directamente por los tribunales y órganos del Estado sin necesidad de una ley posterior que las regule (Pérez Farías, 2015, pp. 60-61). Esta distinción fue reconocida explícitamente por el Tribunal Constitucional de Chile en el año 2000, estableciendo que solo las normas que no son autoejecutables requieren dictación de leyes o reglamentos para su vigencia efectiva (Pérez Farías, 2015, p. 61).

Al suscribir estos acuerdos, la expectativa fundamental de Chile ha sido otorgar certeza jurídica a los exportadores e inversionistas para el desarrollo de sus planes de negocios. Se espera que los acuerdos definan reglas claras y diferenciadas que otorguen beneficios normativos y tributarios, situando al país con ventajas competitivas y disminuyendo brechas con países de mayor desarrollo (SUBREI, s.f.). En materia de inversiones, aunque el Estado mantiene su potestad regulatoria, la expectativa jurídica es que no se altere el marco legal de manera arbitraria o discriminatoria, protegiendo las "expectativas legítimas" de estabilidad del inversionista (Lovaglio Rivas, 2023, pp. 62-63).

Chile ha diseñado su red de acuerdos comerciales con la expectativa clara de contar con foros neutrales y procedimientos específicos para resolver disputas, diferenciando entre conflictos entre Estados y conflictos entre inversionistas y el Estado. Respecto a las controversias Estado-Estado, la expectativa de Chile ha sido asegurar mecanismos de solución para el 100% de sus acuerdos comerciales vigentes. El objetivo es resolver discrepancias sobre la interpretación o aplicación de las cláusulas del tratado (Vargas Cárdenas, 2019, p. 8). Estos mecanismos suelen incluir fases de consultas, conciliación y, en última instancia, el establecimiento de grupos arbitrales o paneles (Vargas Cárdenas, 2019, p. 5).

En lo que respecta a las controversias Inversionista-Estado (ISDS), y en cuanto a la protección de inversiones, Chile ha esperado otorgar garantías a los inversionistas extranjeros permitiéndoles demandar directamente al Estado en foros internacionales, evitando los tribunales locales para asegurar imparcialidad. La expectativa es sustraer la disputa de la jurisdicción nacional y someterla a arbitraje internacional, comúnmente bajo las reglas del CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones) o la CNUDMI (Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional). Aproximadamente el 32% de los acuerdos comerciales vigentes en Chile (como los suscritos con Australia, Canadá, y EE. UU.) incorporan este mecanismo en sus capítulos de inversión (Vargas Cárdenas, 2019, p. 8). Se espera que estos tribunales no sean permanentes (ad hoc) y se constituyan específicamente para cada disputa, basándose en la autonomía de la voluntad de las partes para elegir las normas de derecho aplicables (Moreno Rodríguez, 2023, pp. 161, 173).

Inicialmente, la expectativa de Chile en temas "nuevos" como derechos laborales, medio ambiente o género era mantenerlos en el ámbito de la cooperación, sin mecanismos sancionatorios vinculantes. Sin embargo, esta expectativa ha cambiado en tratados recientes como el CPTPP (TPP-11). En este acuerdo, la expectativa jurídica es que el incumplimiento de obligaciones laborales (como la libertad de asociación o eliminación del trabajo forzoso) pueda ser objeto de solución de controversias y, eventualmente, derivar en sanciones comerciales, marcando un giro desde la "cooperación" hacia la "exigibilidad" (Culagovski, 2023, p. 101, 108).

Una expectativa jurídica crucial era el reemplazo de la diplomacia de poder por mecanismos jurisdiccionales o arbitrales de resolución de conflictos. Dado que Chile negociaba con economías de mayor desarrollo, el interés nacional era disminuir brechas y mejorar las

condiciones de competencia, asegurando que las disputas se resolvieran mediante un sistema basado en reglas que otorgara seguridad y previsibilidad, y no por la imposición de la fuerza (SUBREI, s.f.; Vargas Cárdenas, 2019). Las expectativas jurídicas se construyen sobre la base de la certeza y estabilidad que prometen los tratados, elementos esenciales para que los inversionistas confíen en el entorno jurídico y económico (Lovaglio Rivas, 2023). Sin embargo, la concreción de estas expectativas depende de que el Estado realice las adecuaciones institucionales y operativas necesarias para transitar de la obligación legal abstracta a su implementación práctica (Tomic & Novoa, 2011); y requiere de mecanismos de resolución de controversias eficaces que garanticen, mediante procedimientos como el arbitraje, la existencia de remedios legales ante incumplimientos (Vargas Cárdenas, 2019).

En cuanto a las expectativas de Chile en términos de cumplimiento normativo respecto al TLC con Estados Unidos, una de las expectativas más sensibles era resguardar la autonomía legislativa frente a las presiones de Estados Unidos para imponer sus propios estándares. Chile negoció bajo la expectativa de que la obligación jurídica consistiera estrictamente en hacer cumplir la propia legislación nacional y no en armonizar sus leyes con las de Estados Unidos (Jara, 2005). Se esperaba que el mecanismo jurídico garantizara que cada parte mantuviera el derecho soberano de establecer sus propios niveles de protección laboral y ambiental. La infracción sancionable se configuraría solo si existía un "curso de acción o inacción sostenido o recurrente" en la falta de fiscalización de las propias leyes que afectara el comercio bilateral (BCN, 2003a).

En propiedad intelectual, Chile esperaba modernizar su sistema jurídico asumiendo compromisos de ratificar convenios multilaterales, pero con la expectativa de mantener un equilibrio que no afectara el acceso a medicamentos ni los derechos de los usuarios (BCN, 2003b). Respecto a las compras públicas, la expectativa jurídica era romper las barreras legales estadounidenses (como el *Buy American Act*) para garantizar a los proveedores chilenos el derecho a participar en licitaciones federales bajo los principios de trato nacional y no discriminación (BCN, 2003a; Jara, 2005).

Por otra parte, respecto a las expectativas sobre los mecanismos de resolución de controversias con EE.UU. sobre el TLC, dada la disparidad entre ambos países, una expectativa central de Chile era establecer un mecanismo de solución de controversias neutral que evitara

que los conflictos se resolvieran unilateralmente bajo las leyes o tribunales estadounidenses (Ramos & Ulloa Urrutia, 2003). Se buscaba un sistema que ofreciera seguridad y previsibilidad jurídica, sacando los conflictos de la discrecionalidad política. Chile tenía una expectativa muy específica y novedosa respecto a cómo se resolverían los incumplimientos en materias laborales y ambientales. A diferencia de los mecanismos tradicionales de la OMC que derivan en represalias comerciales (bloqueo de exportaciones), Chile esperaba, y logró acordar, que la sanción consistiera en una contribución monetaria (multa). La expectativa era que estos fondos se destinaran a corregir la falta administrativa en el mismo país infractor, evitando así que el proteccionismo se disfrazara de sanción comercial (Jara, 2005; BCN, 2003a).

En materia de inversiones, existía preocupación por las demandas de inversionistas contra los Estados observadas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). Por ello, Chile esperaba que el mecanismo de solución de controversias incluyera salvaguardas específicas para proteger la capacidad regulatoria del Estado. La expectativa jurídica era contar con procedimientos que permitieran desechar rápidamente demandas "frívolas" y que establecieran con claridad que las medidas regulatorias no discriminatorias (como las de salud pública o medio ambiente) no constituyeran expropiaciones indirectas indemnizables (BCN, 2003a).

Finalmente, Chile tenía la expectativa realista de que el tratado no eliminaría la aplicación de las leyes *antidumping* de Estados Unidos, ya que la legislación estadounidense (*Trade Promotion Authority*) impedía negociar cambios en esta materia bilateralmente. La expectativa jurídica se limitaba a mantener los derechos ante la OMC para defenderse de estas prácticas, aceptando que el tratado bilateral no resolvería este aspecto (Ramos & Ulloa Urrutia, 2003; Jara, 2005).

Ahora, para comprender las expectativas de Chile respecto al cumplimiento normativo y la resolución de controversias en el TLC con China, es fundamental analizar la estrategia de política exterior chilena de "regionalismo abierto" y la asimetría de poder entre ambas naciones, por lo que a continuación, se explicarán las expectativas jurídicas de Chile antes de la suscripción y durante el proceso de ratificación, estructuradas en torno a la certeza jurídica, los mecanismos de defensa comercial y la institucionalidad para la resolución de conflictos.

Antes de suscribir el acuerdo, la principal expectativa de Chile era transformar la relación comercial con China desde un esquema de decisiones unilaterales o de mercado puro hacia uno basado en reglas jurídicas vinculantes. Dado el tamaño relativo de Chile frente a China, el gobierno chileno consideraba vital contar con un marco que asegurara el acceso a mercados bajo condiciones de igualdad legal. En el Mensaje Presidencial enviado al Congreso, se explicita que una de las motivaciones centrales era "contar con reglas claras, ciertas y permanentes para el comercio de bienes y servicios y para el flujo de los capitales" (BCN, 2006, p. 4). Se esperaba que el tratado otorgara certidumbre a los exportadores chilenos, consolidando las condiciones de acceso y evitando la imposición de barreras arbitrarias futuras. La expectativa era que el tratado funcionara como un "sello de calidad" y garantía jurídica ante los agentes económicos (Jara, 2005, p. 113).

En cuanto a las expectativas sobre el mecanismo de solución de controversias con China, para un país pequeño como Chile, la existencia de un mecanismo formal para resolver disputas era vista como la única garantía de que los conflictos no se resolvieran por la mera imposición del poder del más fuerte. Durante la tramitación legislativa, se enfatizó que, para un país abierto al mundo y con recursos limitados, contar con un mecanismo de solución de controversias era la "única manera de asegurar que las controversias que se susciten con sus socios no sean resueltas por éstos de manera unilateral" (BCN, 2006, p. 11).

Chile esperaba que el procedimiento fuera "efectivo, fluido, imparcial y conforme a Derecho" (BCN, 2006, p. 11). El diseño acordado, que cumplía con estas expectativas, contemplaba tres instancias escalonadas: la primera, de consultas, con negociaciones directas entre las partes; la segunda, de una Comisión de Libre Comercio, para una intervención político-técnica para mediar; y la tercera, de arbitraje, para el establecimiento de un tribunal arbitral *ad hoc* compuesto por tres árbitros, cuya decisión sería vinculante (BCN, 2006, p. 11; Gómez Fiedler, 2013, p. 153). Una expectativa jurídica crucial era la capacidad de hacer cumplir los fallos. El tratado incorporó estándares de la OMC, referentes al cumplimiento y la "retorsión" (derecho a suspender beneficios) en caso de que la contraparte no cumpliera con la decisión del Tribunal Arbitral (BCN, 2006, p. 11).

Durante el debate parlamentario previo a la ratificación, surgieron preocupaciones sectoriales (especialmente textiles y manufacturas) sobre la competencia desleal. Las expectativas

jurídicas para mitigar estos riesgos se centraron en los instrumentos de defensa comercial incluidos en el tratado. Chile esperaba contar con herramientas para proteger temporalmente a la industria nacional frente a aumentos súbitos de importaciones que causaran daño. Se acordó un mecanismo de salvaguardias bilaterales que permitía suspender la desgravación arancelaria o restituir el arancel original temporalmente si se comprobaba daño a la producción nacional (BCN, 2006, p. 9).

La expectativa era mantener la potestad de aplicar derechos antidumping según las reglas de la OMC. Se estableció explícitamente que las partes mantenían sus derechos y obligaciones bajo el Acuerdo sobre la OMC respecto a estas materias, excluyendo estas acciones específicas del mecanismo de solución de controversias del TLC para regirse por la normativa multilateral, lo que daba seguridad a los sectores sensibles chilenos de que podrían seguir utilizando estos instrumentos de defensa (BCN, 2006, p. 9; Gómez Fiedler, 2013, p. 89). Existía una fuerte expectativa interna, manifestada por gremios como el Instituto Textil, de que el tratado fuera acompañado de un reforzamiento en la fiscalización del Servicio Nacional de Aduanas para evitar la subvaloración de mercancías y asegurar el cumplimiento de las normas de origen pactadas (BCN, 2006, pp. 28-29).

Finalmente, Chile esperaba que la estructura institucional del tratado previniera conflictos mediante una administración técnica y constante. Se esperaba que la Comisión de Libre Comercio, integrada por autoridades de nivel ministerial o sus designados, supervisara la implementación del acuerdo y resolviera disputas interpretativas antes de que escalaran a un conflicto mayor (BCN, 2006, p. 10). Ante el temor de barreras no arancelarias (especialmente en agricultura), Chile cifró sus expectativas en la creación de comités específicos, como el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, para resolver problemas técnicos de acceso a mercado de forma "pronta y eficiente", basándose en ciencia y estándares internacionales (BCN, 2006, pp. 9-10).

Capítulo II: Cumplimiento de las expectativas jurídicas

3. Análisis sobre el cumplimiento de las expectativas jurídicas

El presente capítulo tiene por objeto analizar el grado de cumplimiento de las expectativas jurídicas que el Estado chileno proyectó al suscribir los TLC con los Estados Unidos y la República Popular China. Para efectos de este estudio, el análisis se estructurará en torno a cuatro ejes fundamentales del andamiaje normativo internacional: en primer lugar, se examinará la consecución de certidumbre y certeza jurídica en las relaciones transfronterizas; en segundo término, se evaluará la seguridad y estabilidad jurídica que estos instrumentos otorgan a los operadores económicos; en tercer lugar, se abordará la eficacia de los compromisos de promoción de reformas de políticas internas derivados de los acuerdos; y, finalmente, se analizará el desempeño en materia de cumplimiento normativo y resolución de conflictos. Este examen permitirá determinar si los tratados referidos han satisfecho las expectativas jurídicas que Chile buscaba consolidar en su proceso de apertura comercial.

3.1 Cumplimiento en la certidumbre, seguridad y estabilidad jurídica

El TLC entre Chile y Estados Unidos, suscrito en 2003, generó un conjunto de expectativas jurídicas orientadas a transformar la relación bilateral desde la discrecionalidad política hacia un esquema basado en reglas vinculantes. A continuación, se evalúa el cumplimiento de estas expectativas a la luz de la evidencia disponible. Respecto al cumplimiento en las expectativas de certidumbre y certeza, la expectativa central era eliminar la unilateralidad y la arbitrariedad en el acceso al mercado estadounidense, transformando las concesiones transitorias del SGP en derechos contractuales permanentes, como se explicó anteriormente.

El análisis indica un cumplimiento parcial, con una reciente erosión significativa. En una primera etapa, el tratado logró su objetivo de consolidar el acceso preferencial. Se eliminó la incertidumbre de la renovación periódica del SGP, estableciendo aranceles cero de modo permanente para la gran mayoría de los productos, lo que permitió a los exportadores planificar a largo plazo (Ramos & Ulloa Urrutia, 2003). A veinte años de la firma, el 100% del comercio de mercancías está libre de aranceles y el intercambio comercial ha crecido a una tasa promedio

anual del 9,2%, lo que evidencia que las reglas del juego operaron facilitando el flujo comercial (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales [SUBREI], 2023b).

La certeza jurídica se ha visto amenazada recientemente por el resurgimiento de políticas proteccionistas en Estados Unidos. A pesar de la existencia del tratado, decisiones políticas unilaterales, como la imposición de aranceles por motivos de seguridad nacional o estrategias de "aranceles recíprocos" impulsadas por administraciones estadounidenses recientes (como la de Donald Trump), han vulnerado la previsibilidad que el tratado prometía garantizar (Erices García, 2025). Aunque las autoridades chilenas "confían" en el respeto al tratado, la mera existencia de estas amenazas y la necesidad de gestionar excepciones diplomáticas demuestran que la certeza jurídica absoluta no se ha blindado completamente frente a la *realpolitik* (políticas realistas) de la potencia del norte (Swissinfo, 2025).

En cuanto a la seguridad y estabilidad jurídica, esta expectativa se refería a la protección de las inversiones y al "anclaje" (*lock-in*) de las reformas económicas internas para impedir retrocesos proteccionistas, garantizando un entorno estable para los inversionistas. Se observa un alto grado de cumplimiento, especialmente en materia de inversiones. El tratado consolidó un marco jurídico que protege a los inversionistas extranjeros, asegurando estándares como el trato nacional y la nación más favorecida. Esto se ha traducido en que Estados Unidos sea hoy el segundo mayor inversionista extranjero en Chile, con un stock de inversión que se ha multiplicado significativamente desde la entrada en vigencia del acuerdo (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales [SUBREI], 2023a, p. 29). La estabilidad normativa se reforzó mediante disposiciones que protegen al inversionista contra expropiaciones indirectas y aseguran la libre transferencia de capitales, aunque con ciertas salvaguardas para la estabilidad financiera chilena que fueron cuidadosamente negociadas para no perder la capacidad regulatoria del Banco Central (Cabezas, 2003; Tomic & Novoa, 2011). No obstante, voces críticas señalan que esta seguridad para el inversionista ha implicado una restricción a la capacidad del Estado para regular en interés público sin riesgo de demandas, lo que confirma que el "candado" institucional funcionó, aunque generando tensiones con la soberanía regulatoria (Kuehn, 2003; Urzúa Farías, 2021).

Por otra parte, respecto a la expectativa de certeza jurídica sobre el TLC con China, se basaba en el establecimiento de reglas claras y permanentes que eliminaran la arbitrariedad y la

discrecionalidad administrativa en el comercio bilateral. Esta expectativa se ha cumplido en términos formales y sustantivos, aunque con limitaciones en su alcance respecto a nuevos desafíos globales. El tratado estableció un marco normativo que consolidó los aranceles y prohibió el aumento de los existentes o la adopción de nuevos aranceles, otorgando certidumbre a los exportadores, incluso para bienes no originarios (BCN, 2006). En la práctica, el 92% de las exportaciones chilenas accedieron a desgravación inmediata desde la entrada en vigencia, y el resto quedó sujeto a calendarios definidos (Libertad y Desarrollo, 2006), eliminando la incertidumbre arancelaria. Además, la certeza jurídica se ha visto reforzada mediante la profundización del acuerdo; por ejemplo, el Acuerdo Suplementario sobre Comercio de Servicios, vigente desde 2010, extendió esta certidumbre a los proveedores de servicios, otorgándoles seguridad para sus planes de negocios a largo plazo. Sin embargo, la certeza se ve tensionada actualmente por la dependencia de mecanismos multilaterales (OMC) para la defensa comercial, los cuales enfrentan crisis de funcionamiento, lo que introduce un grado de incertidumbre en casos de distorsiones de mercado (Vargas Cárdenas, 2019).

3.2 Cumplimiento de los compromisos de promoción de reformas de políticas internas

La expectativa respecto al TLC con EE.UU. era que actuara como un catalizador para la modernización del Estado chileno, elevando estándares en propiedad intelectual, transparencia administrativa, legislación laboral y ambiental. Existe un cumplimiento efectivo y verificable, que ha transformado la institucionalidad chilena. Para implementar el tratado, Chile debió realizar reformas legislativas profundas. Se dictó la Ley N° 19.914 que adecuó la normativa interna, modificando leyes tributarias (eliminación del impuesto al lujo), de propiedad intelectual y derechos de autor (BCN, 2003b). En materia de compras públicas, se generaron reformas institucionales que aumentaron la transparencia y competitividad, permitiendo a proveedores chilenos acceder al mercado federal estadounidense, superando las barreras del *Buy American Act* (Tomic & Novoa, 2011). Asimismo, el tratado obligó a Chile a no rebajar sus estándares laborales o ambientales para atraer inversión. Esto impulsó una modernización en la fiscalización del cumplimiento de la legislación nacional en estas áreas, bajo la supervisión del Consejo de Asuntos Laborales y el Consejo de Asuntos Ambientales creados por el acuerdo (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales [DIRECON], 2003, pp. 55, 57, 121–122). Aunque críticos señalaron que estas reformas podrían mercantilizar áreas como la educación, la

presión del tratado efectivamente forzó una actualización normativa y procedimental del Estado chileno (Kuehn, 2003).

En el caso del TLC con China, esta expectativa refería a la modernización de la gestión pública chilena y la fiscalización (Aduanas, SAG) para cumplir con los estándares del tratado, así como la transparencia administrativa. Se ha verificado un cumplimiento efectivo, impulsando la modernización de procedimientos aduaneros y certificaciones. El tratado impuso obligaciones concretas que forzaron mejoras internas. Un ejemplo claro es el compromiso de implementar un sistema de certificación de origen electrónico en un plazo máximo de dos años desde la vigencia, lo cual se cumplió y actualmente se encuentra operativo, modernizando la gestión aduanera. Asimismo, se establecieron disciplinas de transparencia que obligan a publicar leyes y resoluciones administrativas, permitiendo a los interesados conocer las reglas del juego antes de su aplicación, lo que ha elevado el estándar de la administración pública en comercio exterior. En el ámbito agrícola, la necesidad de cumplir con los estándares para exportar a China ha impulsado el fortalecimiento de los controles del SAG para superar barreras fito y zoonosanitarias, aunque persisten desafíos en la asignación de recursos para fiscalización ante el aumento del volumen comercial (BCN, 2006).

3.3 Mecanismos de resolución de controversias

En el presente apartado se analizan los mecanismos de solución de controversias diseñados para resolver los conflictos que pudieran suscitarse en el marco del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos. Para comprender el alcance y la especialidad de estas herramientas de control normativo, resulta fundamental distinguir, en primer término, entre los diversos regímenes jurídicos que el tratado establece según la naturaleza del litigio y los sujetos involucrados. A continuación, se detalla el funcionamiento de estos mecanismos clasificados en cuatro ejes fundamentales.

En primer lugar, existe un mecanismo de solución de controversias Estado-Estado, regulado en el Capítulo 22 del TLC, que establece un sistema institucional destinado a resolver disputas entre los gobiernos respecto a la interpretación o aplicación del tratado, o bien ante medidas consideradas incompatibles con las obligaciones asumidas. Este procedimiento se estructura a través de fases escalonadas que buscan resolver los conflictos de manera fluida y

eficaz; primero, las partes deben intentar resolver el asunto mediante consultas directas, las cuales contemplan plazos abreviados de 15 días en casos de mercancías perecedoras (BCN, 2003, p. 74). Si estas fallan, se puede solicitar la intervención de la Comisión de Libre Comercio, integrada por representantes de nivel ministerial, la cual está facultada para emplear buenos oficios, mediación o conciliación (BCN, 2003a, p. 74).

Ante la falta de resolución en dicha instancia, se establece un grupo arbitral *ad hoc* compuesto por tres árbitros encargado de emitir un informe final sobre el incumplimiento (BCN, 2003a, p. 75). En cuanto a las consecuencias de un fallo adverso, si las partes no acuerdan una solución satisfactoria, el tratado prevé la suspensión de beneficios de efecto equivalente, conocida como retaliación (BCN, 2003a, p. 77). No obstante, como una alternativa novedosa a los sistemas clásicos de retorsión comercial, el TLC incorpora la figura de la contribución monetaria anual; bajo este esquema, la parte demandada puede optar por pagar una multa fijada en el 50% del valor de los beneficios que el grupo arbitral determine que podrían suspenderse (BCN, 2003a, p. 78). Cabe destacar que, si la parte demandada no cumple con dicho pago, la parte reclamante recupera automáticamente el derecho a suspender los beneficios arancelarios (BCN, 2003a, p. 78).

En segundo lugar, El Mecanismo de Solución de Controversias Inversionista-Estado, establecido en el Capítulo 10 del tratado, faculta a los inversionistas privados de una de las partes para demandar directamente al gobierno de la otra en casos de vulneración de las garantías de protección de inversiones, tales como la expropiación sin la debida compensación o el incumplimiento del trato justo y equitativo. En cuanto a los foros de arbitraje, el inversionista posee la prerrogativa de someter su reclamación bajo el Convenio del CIADI, el Reglamento del Mecanismo Complementario del CIADI, o bien las Reglas de Arbitraje de la CNUDMI (BCN, 2003a, p. 64). Finalmente, el procedimiento culmina con un laudo definitivo que puede determinar el pago de daños pecuniarios e intereses o la restitución de la propiedad; este laudo es vinculante para las partes y su cumplimiento debe ejecutarse sin demora (BCN, 2003a, p. 68).

En tercer lugar, el tratado incorpora capítulos específicos relativos a los Asuntos Laborales (Capítulo 18) y al Medio Ambiente (Capítulo 19), en los cuales la única obligación exigible ante el mecanismo de solución de controversias consiste en no dejar de aplicar efectivamente la propia legislación interna de manera recurrente y en una forma que afecte el

comercio. Ante un eventual incumplimiento en estas materias, el acuerdo establece una sanción especial que difiere de la compensación comercial general, consistente en la imposición de una contribución monetaria anual que no puede superar los 15 millones de dólares, cifra que es ajustable por inflación. A diferencia de los sistemas ordinarios, estos recursos no se entregan a la parte reclamante como indemnización, sino que se destinan a un fondo para financiar iniciativas laborales o ambientales apropiadas dentro del territorio de la parte demandada. De esta manera, el capital se reinvierte con el objetivo de subsanar el problema institucional que generó la infracción original (BCN, 2003a, pp. 78-79; Ramos & Ulloa Urrutia, 2003, p. 43).

Por último, El tratado reconoce explícitamente la coexistencia con el sistema multilateral, estableciendo reglas claras sobre la elección de foro para la resolución de conflictos. En este sentido, aquellas controversias que surjan tanto bajo el marco de este acuerdo como bajo el Acuerdo de la OMC pueden ser resueltas en cualquiera de las dos instancias a elección de la parte reclamante. No obstante, rige un principio de exclusión por el cual, una vez que la parte ha solicitado el establecimiento de un panel en uno de los foros (TLC o OMC), el foro seleccionado será excluyente de los otros, impidiendo así la duplicidad de litigios sobre el mismo asunto (BCN, 2003a, p. 74). Por último, es importante notar que las medidas relativas a derechos *antidumping* y compensatorios no pueden ser sometidas al mecanismo de solución de controversias previsto en el TLC, debiendo regirse estas materias exclusivamente por las normas y procedimientos de la OMC (BCN, 2003a, p. 54).

Por su parte, el TLC con China también establece un marco jurídico detallado para la resolución de controversias y las consecuencias del incumplimiento, estructurado principalmente en el Capítulo X del texto original, aunque con excepciones importantes que derivan ciertos conflictos a la OMC o a mecanismos específicos de inversión. A continuación, se detalla el funcionamiento de estos mecanismos y las consecuencias del incumplimiento.

Primero, el mecanismo general de solución de controversias, regulado en el Capítulo X del TLC con China, contempla un sistema diseñado para ser efectivo, fluido e imparcial, cuyo objetivo primordial es resolver disputas relativas a la interpretación o aplicación del tratado, o bien cuando una de las partes considere que una medida de la otra resulta incompatible con las obligaciones asumidas. Este procedimiento se estructura a través de tres instancias escalonadas; la primera de ellas corresponde a las consultas, una etapa inicial en la que las partes intentan

resolver la disputa mediante negociaciones directas, pudiendo cualquier parte solicitar este proceso por escrito respecto de cualquier medida que afecte el funcionamiento del acuerdo. Si las consultas no prosperan, generalmente en un plazo de 60 días, se puede solicitar la reunión de la Comisión de Libre Comercio, integrada por representantes de nivel ministerial o designados, instancia que puede recurrir a buenos oficios, conciliación o mediación para asistir a las partes en la consecución de una solución (BCN, 2006, p. 11; Gómez Fiedler, 2013, p. 153).

Finalmente, si la Comisión no logra resolver el asunto, la parte reclamante queda facultada para solicitar el establecimiento de un tribunal arbitral *ad hoc* compuesto por tres árbitros; en este tribunal, cada parte designa a un integrante y el tercero, quien ejerce la presidencia, es nombrado de común acuerdo o, en su defecto, por el Director General de la OMC, siendo la decisión de este tribunal definitiva y obligatoria (BCN, 2006, p. 18).

En segundo lugar, en cuanto a las consecuencias derivadas del incumplimiento de lo dictaminado por el tribunal arbitral, el TLC establece mecanismos de retorsión o suspensión de beneficios destinados a garantizar la efectividad del acuerdo. Respecto a la implementación del fallo, el tratado dispone que, si el tribunal determina la incompatibilidad de una medida, la parte demandada debe, siempre que sea posible, eliminar dicho incumplimiento. En caso de que la parte afectada no corrija la medida dentro de un plazo prudencial, se establece la obligación de entablar negociaciones con la parte reclamante para acordar una compensación mutuamente satisfactoria. Si no se alcanza un acuerdo sobre dicha compensación, la parte reclamante queda facultada para suspender la aplicación de beneficios de efecto equivalente a la parte demandada, por ejemplo, mediante el aumento de aranceles, debiendo realizarse esta suspensión, de manera preferente, en el mismo sector que se vio afectado por la medida incompatible (Gómez Fiedler, 2013, p. 100).

Tercero, en cuanto a los mecanismos fuera del Capítulo X, el TLC excluye explícitamente ciertas materias de su sistema de solución de controversias, derivándolas al marco multilateral de la OMC. En particular, el Capítulo VI del tratado establece que las medidas de salvaguardia global, los derechos *antidumping* y las medidas compensatorias se rigen estrictamente por los acuerdos de la OMC, específicamente por los Artículos VI y XIX del GATT de 1994. Por consiguiente, las disputas sobre estas materias de defensa comercial no se encuentran sujetas al mecanismo de solución de controversias del TLC, debiendo resolverse bajo las reglas y

procedimientos de la propia OMC (Vargas Cárdenas, 2019, p. 3; BCN, 2006, p. 9). Finalmente, respecto a la opción de foro para otras disputas que pudiesen ser conocidas tanto bajo el TLC como bajo el acuerdo de la OMC, se faculta a la parte reclamante para elegir la instancia de resolución; no obstante, una vez seleccionado uno de los foros, dicha elección adquiere un carácter excluyente y definitivo.

Y por último, en relación con las controversias inversionista-Estado, cabe precisar que el TLC original de 2005 no profundizó en materia de inversiones, aunque estableció el compromiso de negociar dichas disposiciones a futuro. Este objetivo se materializó con la entrada en vigencia del Acuerdo Suplementario de Inversiones en 2014, el cual introdujo un mecanismo específico para la solución de controversias entre inversionistas y el Estado (ISDS). Dicho esquema faculta a un inversionista chino o chileno para demandar directamente al Estado receptor ante un tribunal arbitral internacional, como el CIADI o bajo las reglas de la CNUDMI, en caso de considerar que se han vulnerado las garantías contenidas en el tratado, otorgando así la posibilidad de resolver el conflicto sin recurrir a los tribunales locales (Vargas Cárdenas, 2019, pp. 6-8).

Capítulo III: Reflexiones ante la nueva situación

4. Situación actual

La situación actual del cumplimiento del TLC por parte de Estados Unidos se caracteriza por una tensión entre el éxito formal de la desgravación arancelaria y la incertidumbre política generada por medidas proteccionistas recientes. Jurídicamente, se ha cumplido el calendario de desgravación, logrando que el 100% del comercio de mercancías esté libre de aranceles desde 2015, lo que ha permitido triplicar las exportaciones no cobre y consolidar a Estados Unidos como el principal inversionista extranjero en Chile (SUBREI, 2023a; SUBREI, 2023b). Sin embargo, la expectativa central de certeza jurídica, entendida como la garantía de que las reglas de acceso no cambiarían por decisiones políticas unilaterales, se ha visto erosionada. A pesar de la existencia del tratado, administraciones recientes han impulsado estrategias de "aranceles recíprocos" o medidas de seguridad nacional que amenazan con gravar productos chilenos, operando en la práctica por sobre la normativa bilateral. Aunque las

autoridades chilenas han declarado confiar en que se respete el acuerdo, la realidad demuestra que la certeza jurídica absoluta no se ha blindado completamente frente a la *realpolitik* (políticas realistas) de la potencia del norte, generando un escenario de "calma tensa" para los exportadores (Swissinfo, 2025).

En el caso de la República Popular China, el cumplimiento del TLC se verifica en términos formales y sustantivos respecto a la eliminación de aranceles, transformando a China en el principal socio comercial de Chile. El tratado ha permitido que el 92% de las exportaciones chilenas accedan con arancel cero, cumpliendo la expectativa de certeza jurídica en cuanto a las reglas del juego arancelarias (BCN, 2006). No obstante, la situación actual revela una "calidad" de la relación comercial amenazada por barreras no arancelarias y prácticas de competencia desleal. A pesar de la existencia del tratado, persisten distorsiones de mercado, específicamente prácticas de *dumping* (exportación a precios inferiores al valor normal) en sectores como el acero y manufacturas, que tensionan a la industria chilena (BCN, 2024). Aunque el tratado establece compromisos de transparencia y cooperación, la dependencia económica de Chile respecto a China ha aumentado su vulnerabilidad ante decisiones administrativas de Beijing o desaceleraciones de su economía, manteniendo una asimetría estructural en la relación.

Respecto al Estado de Chile, la situación actual refleja un cumplimiento efectivo de los compromisos de reforma de políticas internas derivados de los TLC. La suscripción de estos acuerdos actuó como un catalizador para la modernización del Estado, obligando a adecuaciones legislativas en propiedad intelectual, compras públicas y transparencia administrativa (Tomic & Novoa, 2011). Chile ha cumplido con la expectativa de no rebajar sus estándares laborales o ambientales para atraer inversión, integrando estos temas en su institucionalidad fiscalizadora (BCN, 2003a). Sin embargo, persiste una brecha interna en la distribución de los beneficios del cumplimiento. Mientras las grandes empresas han aprovechado plenamente la certeza jurídica y la apertura, la participación de las PYMES en las exportaciones sigue siendo un desafío pendiente, a pesar de que el mercado estadounidense es el segundo destino para estas empresas (SUBREI, 2023a).

Las consecuencias de no cumplir con un TLC van más allá de una sanción diplomática; tienen efectos económicos y jurídicos directos. En la práctica, si un Estado incumple, por ejemplo, imponiendo un arancel injustificado o expropiando una inversión sin compensación,

se rompe el equilibrio de concesiones pactado. El tratado prevé como consecuencia última la "retaliación" o suspensión de beneficios: la parte afectada está autorizada jurídicamente a subir sus propios aranceles a productos del país infractor por un monto equivalente al daño sufrido (BCN, 2006). Sin embargo, en tratados modernos como el de Chile con EE.UU., existen consecuencias alternativas innovadoras para materias laborales y ambientales, donde el incumplimiento no deriva en bloqueo comercial, sino en una "contribución monetaria" (multa) de hasta 15 millones de dólares, que se destina a solucionar el problema en el país infractor, evitando el proteccionismo disfrazado de sanción (BCN, 2003a; Ramos & Ulloa Urrutia, 2003).

Respecto a si realmente se usan estos mecanismos y si son una buena opción, la respuesta debe distinguir entre controversias Estado-Estado y controversias Inversionista-Estado (ISDS). En el ámbito Estado-Estado, aunque los mecanismos están plenamente establecidos en el 100% de los acuerdos comerciales vigentes de Chile (Vargas Cárdenas, 2019), su uso es escaso, especialmente frente a grandes potencias. En la práctica, demandar a un socio como Estados Unidos conlleva riesgos políticos y económicos (posibles represalias cruzadas o pérdida de preferencias unilaterales como la *Visa Waiver*) que a menudo superan los beneficios del litigio. Por ello, la estrategia preferente ha sido la diplomacia y la negociación política ("pragmatismo principista") antes que la activación de paneles arbitrales, reservando estos últimos como una herramienta de disuasión más que de acción frecuente (Ex-Ante, 2025).

En contraste, el mecanismo Inversionista-Estado (ISDS) ha sido más utilizado, permitiendo a privados demandar directamente a los Estados ante foros como el CIADI. Si bien ofrece una garantía de imparcialidad vital para la seguridad jurídica, enfrenta una crisis de legitimidad global debido a críticas sobre su transparencia y el posible enfriamiento de la capacidad regulatoria de los Estados (Urzúa Farías, 2021). Para Chile, este mecanismo sigue siendo una herramienta de seguridad para atraer capitales, pero la tendencia actual, influenciada por la Unión Europea, sugiere que la mejor opción a futuro no es el arbitraje *ad hoc* tradicional, sino transitar hacia sistemas de cortes permanentes de inversiones que otorguen mayor consistencia y legitimidad a los fallos, equilibrando la protección del inversor con el derecho a regular del Estado (Urzúa Farías, 2021; Moreno Rodríguez, 2023).

5. Desafíos y oportunidades

El principal desafío que enfrenta Chile ante la nueva situación con EE.UU. es evitar una judicialización frontal que podría resultar contraproducente. Si bien jurídicamente Chile posee el derecho de activar mecanismos contenciosos, el desafío político radica en que un conflicto legal abierto conlleva un alto riesgo reputacional y la posibilidad de represalias cruzadas en otros sectores sensibles. La oportunidad, en cambio, reside en la modernización del acuerdo y la diplomacia. Existe un espacio para renegociar aspectos del tratado, siguiendo ejemplos como el Acuerdo Marco Avanzado con la Unión Europea, para blindar sectores estratégicos como el litio y el hidrógeno verde, presentándolos como vitales para la propia seguridad económica de Estados Unidos, logrando así excepciones a eventuales medidas proteccionistas. Asimismo, se abre la oportunidad de profundizar la cooperación en áreas donde Estados Unidos ya es líder, como la exportación de servicios no tradicionales y el comercio electrónico, sectores que han mostrado un dinamismo superior al comercio de bienes (SUBREI, 2023b).

En cuanto al nuevo escenario con China, el desafío inmediato para Chile es mitigar los efectos de la competencia desleal sin comprometer la relación política con su mayor socio comercial. Esto implica fortalecer la institucionalidad fiscalizadora nacional (Aduanas y Comisión de Distorsiones) para detectar y sancionar irregularidades como la subvaloración de mercancías, una demanda histórica de los gremios manufactureros chilenos (BCN, 2006). La oportunidad estratégica se encuentra en la diversificación y sofisticación de la canasta exportadora. El TLC y sus acuerdos suplementarios ofrecen una plataforma para atraer inversión china no solo en extracción de recursos, sino en infraestructura, tecnología y energía, generando una interdependencia más equilibrada. Además, la transición de China hacia un modelo de consumo interno abre oportunidades para exportaciones de mayor valor agregado, como alimentos procesados y servicios, reduciendo el poder de coerción económica que otorga la mera exportación de materias primas (Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, 2025).

Finalmente, el desafío central para Chile es interno: debe transitar desde el cumplimiento normativo hacia una política de aprovechamiento inclusivo de los tratados. Esto implica desarrollar políticas públicas de fomento que permitan a las regiones y a las empresas de menor tamaño integrarse a las cadenas de valor internacionales generadas por los TLC (BCN, 2006; Tomic & Novoa, 2011). La oportunidad radica en utilizar la estabilidad jurídica y la red de

acuerdos comerciales ya consolidados para posicionar a Chile definitivamente como una plataforma de servicios y negocios en la región, atrayendo inversión extranjera que busque certeza en un continente a menudo volátil. El cumplimiento riguroso de las normas internacionales otorga a Chile un activo reputacional ("intangible") que debe ser capitalizado para liderar en áreas como la economía digital y la sostenibilidad (Ramos & Ulloa Urrutia, 2003).

Referencias

Álvarez Montti, M. (2007). Aplicabilidad de los tratados internacionales en materia económica en el derecho chileno. *Revista de Derecho Público*, 69, 276-308.

Biblioteca del Congreso Nacional. (2003a). *Historia del Decreto N° 312: Aprueba el Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de los Estados Unidos de América y sus anexos*. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/75638/1/documento_7817_1716926858994.pdf

Biblioteca del Congreso Nacional. (2003b). *Historia de la Ley N° 19.914: Adecua la legislación que indica al Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América*. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/76010/1/documento_8153_1719851460342.pdf

Biblioteca del Congreso Nacional. (2006). *Historia del Decreto N° 317: Aprueba el Tratado de Libre Comercio entre los Gobiernos de la República de Chile y de la República Popular China*. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/81252/1/documento_11450_1766879335266.pdf

Biblioteca del Congreso Nacional. (2024). *Tratado de Libre Comercio Chile-China: Defensa comercial y las normas de dumping y subvenciones establecidas en el marco de la OMC* (Asesoría Técnica Parlamentaria).

Cabezas, M. (2003). *Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos: Revisión de estudios que cuantifican su impacto* (Documento de Trabajo N.º 239). Banco Central de Chile.

Chile suscribe hoy el TLC con EE.UU. (2003, 6 de junio). *El Mercurio de Valparaíso*, p. 18.

Chile: un liderazgo visible. (2005, 20 de noviembre). *El Mercurio de Valparaíso*, p. 14.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*.

Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b17a2f97-4a73-4840-9694-1ee9089baacd/content>

Culagovski, A. (2023). La transformación de los tratados de comercio internacional y la irrupción de nuevas temáticas. *Actualidad Jurídica*, (48), 89-111.

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. (2003). *Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos*. Ministerio de Relaciones Exteriores.

http://www.sice.oas.org/tpd/chl_usa/studies/direcontlc_s.pdf

EE.UU. da señal en favor de TLC. (2003, 20 de mayo). *El Mercurio de Valparaíso*, p. 18.

- Elorriaga, X. (2003, 24 de mayo). Dudas ante el TLC [Carta al director]. *El Mercurio de Valparaíso*, p. 14.
- Erices García, C. (2025, 3 de abril). Aranceles de EE.UU.: tensión en el libre comercio y alerta para el cobre chileno. *CIPER*. <https://www.ciperchile.cl/2025/04/03/aranceles-de-ee-uu-tension-en-el-libre-comercio-y-alerta-para-el-cobre-chileno/>
- Ex-Ante. (2025, 27 de diciembre). *Van Klaveren marca foco "pragmático" en Cancillería y reafirma Tratados de Libre Comercio*. <https://www.ex-ante.cl/van-klaveren-delinea-foco-pragmatico-y-reafirma-tratados-de-libre-comercio/>
- Fergusson, I. F. (2008). *Trade negotiations during the 110th Congress*. Congressional Research Service.
- Ffrench-Davis, R. (2005). *Reformas para América Latina: Después del fundamentalismo neoliberal*. Siglo XXI Editores Argentina. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/82bc7638-7faa-40ae-b158-33647ce0229f/content>
- Gariazzo, A. (2004). *Tratados de libre comercio y desafíos competitivos para Chile: la extensión de la ISO 9000* (Serie Desarrollo Productivo N° 147). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c508137b-012e-49dd-86d5-f746143b388b/content>
- Gómez Fiedler, S. (2013). *Tratado de Libre Comercio entre Chile y China: Análisis del Acuerdo Suplementario sobre el Comercio de Servicios en el marco de la OMC* [Tesis de licenciatura, Universidad de Chile]. Repositorio Académico de la Universidad de Chile. https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/113332/de-gomez_s.pdf;sequence=1
- Hald, K. (2003, 27 de mayo). Subir o bajar los impuestos: El dilema entre Gobierno y Hacienda. *El Mercurio de Valparaíso*, p. 20.
- Jara, A. (2005). Las virtudes de la promiscuidad: la apertura comercial de Chile. En A. Estevadeordal & R. Torrent (Eds.), *Regionalismo Global: Los dilemas para América Latina* (pp. 89–122). Fundación CIDOB. https://www.cidob.org/sites/default/files/2025-02/Interrogar%20la%20Actualidad_08-REGIONALISMO%20GLOBAL.pdf
- Kuehn, L. (2003). Análisis del Tratado de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos: Posible impacto en la educación. *Docencia*, (20).
- Lagos destaca firma de TLC con China. (2005, 17 de noviembre). *Emol*. <https://www.emol.com/noticias/nacional/2005/11/17/202056/lagos-destaca-firma-de-tlc-con-china.html>
- Lagos ya tiene su propuesta: "No nos subordinamos a EE.UU.". (2003, 22 de junio). *El Mercurio de Valparaíso*, p. 15.

Libertad y Desarrollo. (2006). TLC entre Chile – China: Un gran logro estratégico. *Temas Públicos*, (323), 1–4. https://lyd.org/storage/other/files_mf/EII-323-TLC%20Entre%20Chile-China%20Un%20gran%20logro%20estrategico-28-08-2006.pdf

López, D., & Muñoz N., F. (2015). Cuarenta años de apertura comercial chilena. *Cuadernos Americanos*, 154(4), 125–151. https://rilzea.cialc.unam.mx/jspui/bitstream/CIALC-UNAM/A_CA129/1/CA_154_7.pdf

Lovaglio Rivas, M. (2023). Análisis del marco regulatorio del Estado receptor como fuente de las expectativas legítimas de los inversores en el arbitraje de inversiones. *Principia*, (8), 33-65.

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. (2011). *Lo que debemos saber de los Acuerdos Comerciales*. Gobierno del Perú. https://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/lo_que_debemos_saber_tlc.html

Moreno Rodríguez, J. A. (2023). *Guía sobre el derecho aplicable al arbitraje internacional de inversiones* (CJI/doc. 686/23 rev.1). Comité Jurídico Interamericano, Organización de los Estados Americanos.

Pérez Farías, D. (2015). *El efecto directo de los tratados internacionales en el derecho chileno* [Memoria de licenciatura, Universidad de Chile].

Ramos, J., & Ulloa Urrutia, A. (2003). El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos. *Revista de Estudios Internacionales*. <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/14548/14865>

Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. (s.f.). *Beneficios de los tratados de libre comercio*. Gobierno de Chile. <https://www.subrei.gob.cl/ejes-de-trabajo/comercio-de-servicios/manual-de-servicios/beneficios-de-los-tratados-de-libre-comercio>

Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. (2023a). *20 años Tratado de Libre Comercio Chile - Estados Unidos*. Gobierno de Chile. https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/ex-post-tlc-cl-usa-20-anos---2-ago.pdf?sfvrsn=40edfe2f_0

Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. (2023b, 6 de junio). *Se cumplen 20 años de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) Chile- Estados Unidos: Estas son sus cifras*. Gobierno de Chile. <https://www.gob.cl/noticias/se-cumplen-20-anos-de-la-firma-del-tratado-de-libre-comercio-tlc-chile-estados-unidos-estas-son-sus-cifras/>

Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. (2025). *20 años del Tratado de Libre Comercio entre Chile y China*. Gobierno de Chile.

Swissinfo. (2025, 16 de abril). *Gobierno chileno «confía» en que Trump respete TLC entre ambos países*. <https://www.swissinfo.ch/spa/el-gobierno-chileno-%22confía%22-en-que-trump-respete-el-tlc-entre-ambos-paises/89175949>

También miran a China. (2005, 3 de noviembre). *El Mercurio de Valparaíso*, p. 10.

Tomic, E., & Novoa, R. (2011). *Reformas legales e institucionales en la implementación de acuerdos comerciales: La experiencia chilena* (Documento de Políticas No. IDB-PB-124). Banco Interamericano de Desarrollo.

Urzúa Farías, A. (2021). Sistema de solución de controversias inversionista-Estado (ISDS) en crisis: Estados Unidos y la Unión Europea. *Revista de Derecho Económico*, 78(1), 93-117.

Vargas Cárdenas, A. (2019). *Los mecanismos para la solución de controversias establecidos en acuerdos comerciales y de inversión y la situación vigente en Chile al respecto* (Asesoría Técnica Parlamentaria). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.