

QUINCE AÑOS DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN UE-CHILE: HACIA UNA MODERNIZACIÓN NECESARIA

Beatriz Hernández

28 de septiembre de 2020

Los países europeos han sido tradicionalmente socios preferentes de Chile, y Europa ha sido el destino principal de las exportaciones chilenas. En la década de los años ochenta, el 40% de las exportaciones chilenas se dirigían a la Unión Europea (UE), pero con la apertura comercial de los años noventa, Chile diversificó sus mercados firmando acuerdos con varios países, lo que supuso una disminución de sus exportaciones hacia la UE del 26%. No obstante, la UE siguió siendo el principal destino, lo que demostraba que la relación comercial estaba consolidada (Meller y Sáenz, 1995: 17).

En 1999, en ese contexto de relaciones económicas bilaterales, se abrieron oficialmente las negociaciones de suscripción de un acuerdo con la UE, con el que sus países miembros respaldaban la liberalización comercial y la reestructuración económica de Chile (Consejo de la UE, 1999). La firma, en 2002, del Acuerdo de Asociación (AA) entre la UE y Chile, supuso el reconocimiento de la madurez política y la solidez económica de Chile, país al que la UE identifi-

caba como un socio cualificado y fiable, así como un modelo de desarrollo y estabilidad (Blanc, 2005). Aunque el comercio con Chile solo representaba un 0,4% del comercio global de la UE, es importante señalar la importancia que representó este Acuerdo en Latinoamérica, como modelo para los acuerdos comerciales que otros países adoptaron en años posteriores (Jara, 2020)¹.

Este trabajo analiza los resultados del AA entre UE y Chile desde su entrada en vigor hasta la actualidad, cuando se está negociando su modernización. El análisis de esta relación estratégica se estudia, por un lado, teniendo en cuenta los intereses económicos específicos de las partes. El intercambio comercial vivió una etapa inicial de despegue, pero desde 2008 aparecieron distintos obstáculos que evidenciaron una fase de agotamiento, no solo relacionada con la crisis económica europea.

¹ Tratado con los países del Caribe (2008); Tratado con Centroamérica (2012); Tratado con Colombia y Perú (2013), al que luego se unió Ecuador (2017), y el Acuerdo con Mercosur (2019), sin entrada en vigor.

Las relaciones UE-Chile también se evalúan a modo prospectivo, midiendo los progresos alcanzados por los sectores productivos, y calibrando las mejoras que van a implementarse para alcanzar mayores beneficios en un nuevo contexto internacional, entre ellas, la relativas a los capítulos de las pequeñas y medianas empresas (pymes), el género y el medio ambiente. Finalmente, el texto analiza el estado de los rubros concernientes al diálogo político y la cooperación al desarrollo incluidos en el AA.

El intercambio comercial y los beneficios del Acuerdo

El acceso a los mercados, la protección de las inversiones y de la propiedad intelectual, y la posibilidad de entrar en el mercado de las compras públicas, son los componentes más importantes de un Acuerdo de tercera generación, como el que firmaron Chile y la UE en 2002. Para la UE constituía un atractivo importante dar una mayor estabilidad y confianza a las relaciones comerciales. En esa época lo más importante era diversificar y mejorar las exportaciones europeas con nuevos productos como calzado, ropa de bebé y casas prefabricadas, y reducir los impuestos especiales para el sector automotriz (Urría, 2007).

Para Chile, en tanto país minero y agrícola, el AA representaba una mejora en el acceso al mercado europeo, siendo el cobre y sus derivados los productos principales de exporta-

ción. Con la subida de los precios del cobre, el intercambio comercial se disparó entre 2004 y 2014², lo que ocasionó un superávit comercial para Chile que se mantuvo hasta que los precios bajaron. A partir de entonces, el volumen de exportaciones a la UE de algunos productos de cobre disminuyó, en especial el de los cátodos de cobre, que cayó un 78%. En términos generales, el cobre ha pasado de un 54% del total de los envíos en 2012 al 35% actual (Delegación de la UE en Chile, 2020).

Uno de los principales propósitos del AA era la diversificación de las exportaciones chilenas. Se trataba de que el país redujese su dependencia del cobre. Así, uno de los sectores más beneficiados por el Acuerdo ha sido el relativo a los productos agrícolas y pesqueros, ya que el mercado europeo es altamente proteccionista en el sector agrícola, con aranceles *ad valorem* del 60%, y de un 13% en el sector pesquero (OIT, 2008: 41).

En el caso del vino y los licores, las exportaciones chilenas han crecido de 376 millones de euros en 2002 a 585 millones en 2019 (Comext, 2020). Asimismo, las exportaciones de carne bovina y porcina crecieron respectivamente un 43% y un 50% de 2002 a 2017 (ODEPA, 2017). El

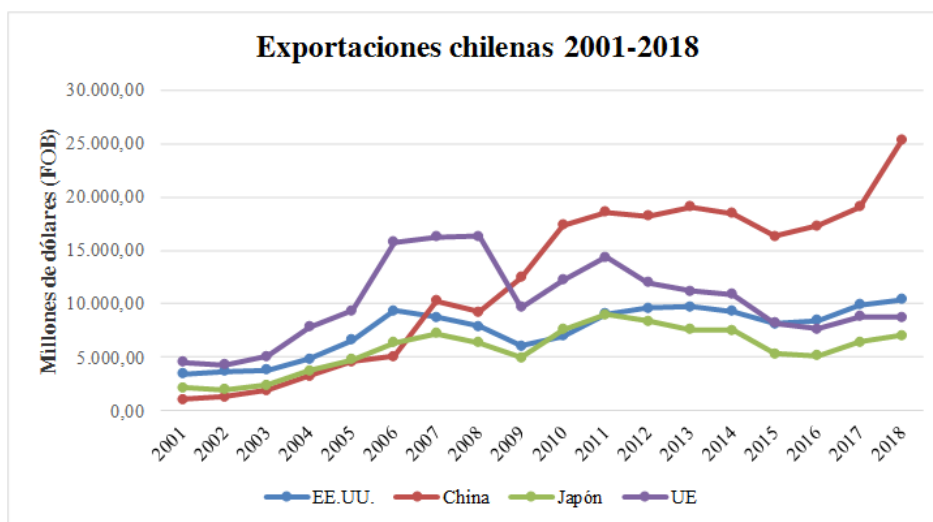
² El precio pasó de 80,73 céntimos la libra en 2003, a 399 céntimos en 2011, bajando progresivamente hasta 256,24 céntimos en 2020 (Comisión Chilena del Cobre, www.cochilco.cl).

resto de las carnes ocupó sus cuotas al 100% (SOFOFA, 2013). En el caso de las frutas, el comercio con la UE creció un 35% en volumen de exportaciones, y un 142% en valor de exportación (ODEPA, 2017). El producto estrella ha sido el arándano azul, con un aumento entre 2002 y 2019 del 1.000% en valor de exportación. Otros productos, como la miel, han salido favorecidos por el comercio justo con productores en el sur de Chile.

2009 (DIRECON, 2007, 2012, 2014).

En suma, en términos de intercambio de bienes, el AA ha tenido etapas diferenciadas: despegue de exportaciones chilenas entre 2003 y 2008; caída entre 2008 y 2012 por la crisis económica en la UE; y un repunte de las exportaciones europeas desde 2015, cuando la Unión empezó a tener un superávit comercial (DG Comercio UE, 2003-2020).

Gráfico 1



Fuente: Banco Central de Chile

Desde 2003, la balanza comercial fue negativa para la UE, alcanzando un déficit comercial de más de 3 billones de euros hasta 2015, especialmente por el alto precio del cobre, pero también porque Chile importaba más manufacturas de otros países, como de Brasil, Argentina, EE.UU. y China. Y ello a pesar de que las importaciones chilenas de productos europeos creció y dio un salto en

De acuerdo con los Informes de Evaluación del Acuerdo de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de Chile (DIRECON)³, las importaciones de productos europeos subieron principalmente en cuanto a bienes intermedios: son los que sobresalen con más del 50% del total. La importación de bienes

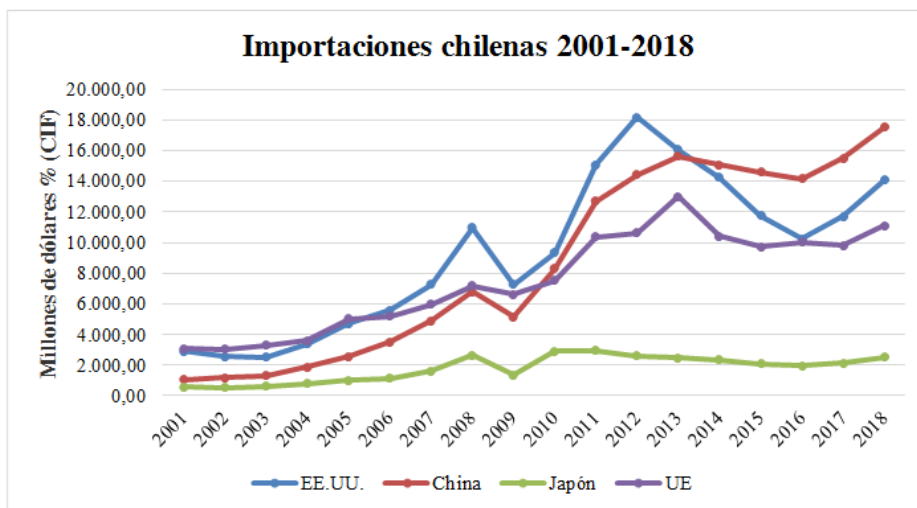
³ Actual Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI).

de capital también se duplicó entre 2003 y 2012, representando el 30% de las importaciones totales. Entre los productos de importación más importantes encontramos: vehículos automóviles, tractores, aeronaves, barcos, maquinaria y aparatos eléctricos, licores, bebidas, vinagre y tabacos (DIRECON, 2014). Así, por ejemplo, el sector automotriz europeo quintuplicó sus ventas en Chile, pasando de 131 a 667 millones de dólares (Comtrade, 2020).

Además, el flujo de inversiones de la UE en Chile casi se duplicó en los 10 primeros años del Acuerdo.

A pesar de la crisis, desde 2010 las inversiones europeas se han mantenido estables en Chile y la UE sigue siendo el principal inversionista, con una inversión acumulada de 60 billones, el 24% de la inversión extranjera en Chile (DG Comercio UE, 2020).

Gráfico 2



Fuente: Servicio Nacional de Aduana de Chile

En términos de comercio de servicios, la UE tiene un superávit con Chile, lo que por su parte compensa los resultados del AA. Por ejemplo, entre 2008 y 2016 el comercio de servicios creció un 100%, dejando para la UE un saldo positivo en 2017 de 1,8 billones de euros (Comisión Europea, 2017).

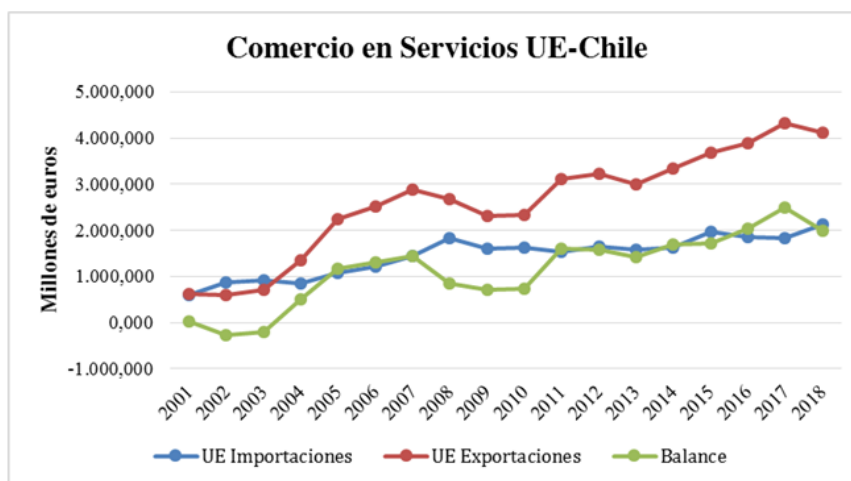
La mayoría de estas inversiones se concentran en el sector servicios como telefonía, agua, o electricidad, pero también se han extendido a la industria manufacturera ligada a la pesca y acuicultura, la agricultura, la ganadería y la silvicultura.

Las exportaciones agrícolas han mejorado gracias a la eliminación gradual de 400 tarifas aduaneras, aunque todavía quedan 500 tarifas excluidas

del AA, el 21% del total (Consejo de la UE, 2017). Los productos agrícolas representan el 35% de las exportaciones chilenas, y están concentradas en pocos productos; en cambio, representan el 6% de las exportaciones europeas, y están más diversificadas, aunque encuentran restricciones fitosanitarias, como para la carne (Comisión Europea, 2017).

tes: duplicar el comercio entre los países socios y diversificar la canasta de productos de exportación. En Chile esto resulta más evidente, puesto que al ser el mayor productor mundial de cobre, este mineral y sus derivados han concentrado en gran medida sus exportaciones totales.

Gráfico 3



Fuente: Eurostat

Los productos agrícolas son muy importantes, especialmente las frutas y los vinos, ya que las medidas europeas de “nación más favorecida” (MFN, por sus siglas en inglés) han sido relativamente altas para ellos. Por ejemplo, en 2004 las medidas *ad valorem* para dichos productos eran, en promedio, del 8% para frutas, y del 6% para las bebidas alcohólicas. Con el AA, en 2008 se redujeron al 3% y el 0%, respectivamente; del mismo modo que para los crustáceos, que bajaron del 6,9% al 1,6% (Jean *et al.*, 2014). En definitiva, el AA ha conseguido dos objetivos importan-

No obstante, como se ha indicado, en estos años el porcentaje de exportaciones de cobre se ha reducido del 54% al 35%, y se han diversificado las exportaciones de productos de origen agropecuario y pesquero. Así, la canasta de productos de exportación pasó de 1.458 a 1.577, mientras que con el Acuerdo de Chile y Estados Unidos el número de productos exportados ha disminuido de 1.374 a 1.312.

Se puede decir que, para ambos socios, ha sido un Acuerdo exitoso en cuanto al aumento del comercio y la

diversificación de las exportaciones, por lo que cabe preguntarse por qué, tras 15 años de vigencia, se ha hecho necesario su modernización.

Modernización del AA en el pilar de comercio

Durante la Cumbre de la UE con la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) de 2013, celebrada en Santiago de Chile, los dirigentes de estos países acordaron “explorar las opciones de modernización del Acuerdo UE-Chile”, ya que mejoraría las opciones para los inversionistas y los operadores de comercio y de servicios, y brindaría más beneficios a los consumidores. Una modernización del AA podría significar, por ejemplo, una simplificación de los requisitos y cargas administrativas para las exportaciones a Europa, y viceversa (un tema importante para las pymes), así como una mayor transferencia de tecnología y *know-how*, que incluiría el desarrollo de nuevas energías renovables y tecnologías más sustentables.

Según el embajador chileno ante la UE, Carlos Applegreen, Chile buscaba simplificar las reglas de origen, y reducir las barreras no arancelarias al comercio, la defensa y la competencia (Dreyer, 2016). Los procedimientos aduaneros que descansan en la cooperación mutua se habrían quedado anticuados tras las nuevas disposiciones de la Organización Mun-

dial del Comercio (OMC)⁴. Además, un gran número de barreras no arancelarias habrían mantenido retenido el comercio agrícola como, por ejemplo, las que suponían las normas sanitarias y fitosanitarias para carne de vacuno, frutas frescas y hortalizas (Consejo de la UE, 2017).

Para Sebastián Herreros (2020), uno de los objetivos de la modernización del AA radica en mejorar el acceso de productos agropecuarios y pesqueros al mercado europeo. Además, según señala, “el comercio electrónico prácticamente no existía en el año 2002, y en los últimos años el comercio en manufacturas y servicios digitales está sustituyendo en parte el comercio tradicional físico como otro modelo de negocios” (Herreros, 2020). De ahí que haya que mejorar el capítulo de servicios. La modernización del AA permitiría un aumento de las exportaciones chilenas de servicios recreativos, tecnológicos, de ingeniería, de industria creativa, de comunicaciones y transporte, y de otros servicios (sectores que representan la mitad de la actividad de las pymes chilenas). Ahora bien, esto se podría lograr a condición de que se produjese la transferencia de conocimiento desde la UE en materias como: digitalización e industria 4.0, sustentabilidad para las pymes, acceso a cadenas globales de valor, y

⁴ Acuerdo de Facilitación del Comercio, OMC, Bali, diciembre 2013.

asociatividad (Delegación de la UE en Chile, 2017b).

La UE y Chile comparten la visión de que las pymes juegan un rol fundamental en el crecimiento económico, la creación de empleo y la innovación. De hecho, más del 35% de las pymes chilenas exportan a la UE (mucho más de lo que lo hacen a sus principales socios comerciales) (Delegación de la UE en Chile, 2017a). Entre las novedades más importantes que introduce la renovación del Acuerdo es que propone crear un capítulo para las pymes en el que se facilite información de acceso al mercado, y abre la posibilidad de que se establezca una estructura institucional apropiada para que sus intereses sean tenidos en cuenta durante la implementación del AA (Delegación de la UE en Chile, 2017b). Según Sebastián Herreros:

Las pymes chilenas tienen poco acceso a crédito, tecnología y a prácticas modernas de gestión, y les falta un marco político adecuado, por lo que su nicho tradicional es América Latina y no Europa. Se espera que el capítulo de pymes mejore las exportaciones de Chile o las exportaciones indirectas con empresas más grandes a través de bienes o servicios (Herreros, 2020).

Las reglas de origen impuestas por la UE datan de una reforma anterior a 2003. En consecuencia, han quedado desfasadas y resultan complejas para las empresas, sobre todo para las pymes, que ahora se enfrentan a nuevas y diversas normas de origen de-

rivadas de los tratados más recientes firmados por Chile. Además, la renovación debe venir acompañada por reglas mejoradas de certificación y verificación para la exportación.

Las inversiones se han mantenido estables —con un 45% concentradas en el sector de la minería, y el resto en el sector finanzas y *retail*— pero, de acuerdo con un estudio sobre el impacto de la modernización del AA, las inversiones podrían aumentar un 25% si se mejora la confianza de los inversores en los mecanismos de solución de controversias (Comisión Europea, 2017). En esta materia, al ser en su momento competencia de cada uno de los Estados miembro, se suscribieron 19 acuerdos bilaterales⁵ (solo 17 están en vigor), y algunos de ellos se superponen, lo que genera posibles inconsistencias, y puede frenar a los inversionistas (Comisión Europea, 2016). Desde 2009, cuando entró en vigor el Tratado de Lisboa, las inversiones son competencia exclusiva de la UE, por lo que esos acuerdos podrían ser reemplazados por uno general que cubra a todos países de la UE, y no solo a los 17 que mantienen los acuerdos en vigor. En este punto, las negociaciones más importantes han estado centradas en el mecanismo de solución de controversias a adoptar —sobre todo en los

⁵ Hasta ahora los problemas se han concentrado allí donde los Estados miembro de la UE tenían competencia exclusiva, como en el transporte, la cultura, el audiovisual y las comunicaciones.

aspectos de regulación y compensaciones—, y la propuesta europea consiste en contar con un tribunal multilateral de inversiones.

En cuanto a las inversiones en servicios, su abordaje resulta complicado debido a las regulaciones chilenas sobre reconocimiento de títulos profesionales y diplomas, la aplicación de un 15% de impuestos a los servicios de extranjeros, y la obligatoriedad de contratar a un 85% de personal nacional. Los sectores de servicios más afectados han sido los bancos y las compañías de seguros que desean abrir filiales en Chile (Consejo de la UE, 2017).

En relación a la propiedad intelectual, hay que tener en cuenta que en Chile esta no solo abarca la protección de las patentes y marcas, y las indicaciones geográficas y denominaciones de origen, sino que también incluye la inversión económica vinculada al desarrollo de la innovación, por lo que es altamente importante proteger las inversiones (Roffe y Santa Cruz, 2006). Para los operadores europeos en Chile, la protección a la propiedad intelectual es débil, y apenas tienen capacidad de imposición de normativas: las que hasta ahora aplican —las de la OMC-TRIPS⁶— son insuficientes. También quedan fuera de la protección los

medios digitales. La renovación del Acuerdo tendría que abordar estas cuestiones y, además, habría que incluir la protección a las indicaciones geográficas para alimentos como, por ejemplo, el queso que se produce en Chile con nombres franceses.

En materia de compras públicas, nos encontramos ante un mercado muy importante —en el que las empresas europeas son muy completivas— pero que sin embargo ha estado poco explotado por ambas partes. Por el lado de la UE, no se ha profundizado en este ámbito a causa de los límites que determinan los costos del transporte, el idioma en el que se publican las convocatorias (en español), y la discrecionalidad administrativa. Por el lado chileno, la falta de comprensión de la legislación del Tribunal Europeo supone un obstáculo, de modo que la modernización del AA no genera grandes expectativas de mejora. No obstante, el subsector de la salud —referido a equipos médicos y consultas en servicios— es uno de los que potencialmente podría despegar (Comisión Europea, 2017).

Finalmente, hay dos temas esenciales a considerar en la renovación del AA: medio ambiente y género. Para la UE resulta crucial tratar las externalidades negativas que implica una modernización del Acuerdo, previniendo la incidencia en el medio ambiente que supone una mayor productividad exportadora (por ejemplo, por los efectos del uso de fertilizan-

⁶ Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC, en inglés: TRIPS).

tes en la agricultura, concretamente en la calidad del agua y el aire de la acuicultura y silvicultura). Las empresas europeas han sido claves en las inversiones en proyectos de energía renovable en el país y se espera que, con la modernización del Acuerdo, aumente la cooperación de la UE en tecnologías verdes, y protección del medio ambiente y la biodiversidad (Comisión Europea, 2017).

Por su parte, como manifestó en su momento la entonces comisaria de Comercio de la UE, Cecilia Malmström, hay interés en incluir un capítulo de género que refuerce la coordinación y seguimiento a los derechos de las mujeres en el comercio, siguiendo el modelo de los acuerdos de Chile con Canadá y Uruguay, lo que sería un aprendizaje para Europa (Morgan, 2017). Para Chile la cuestión de género fue un asunto clave en el gobierno de Michelle Bachelet, como lo fue el cumplimiento de las resoluciones de ONU-Mujeres sobre el empoderamiento de las mujeres y la necesidad de fortalecer el capital humano y las oportunidades de acceso a los mercados.

Los pilares del diálogo político y la cooperación al desarrollo

En el Acuerdo de Asociación de 2002 se incluyeron dos pilares importantes: el diálogo político y la cooperación. El objetivo principal del diálogo político es la promoción,

la difusión, el desarrollo y la defensa común de valores democráticos, tales como el respeto de los derechos humanos, la libertad de las personas y los principios del Estado de derecho como fundamentos de una sociedad democrática (AA Parte II, Artículo 12, Objetivo 2). Además, las partes buscan coordinar sus posiciones, adoptar iniciativas conjuntas en los foros internacionales apropiados, y cooperar en materia de política exterior y seguridad⁷ (AA Parte II, Artículo 14). Con el acuerdo de modernización se amplificará el ámbito del diálogo político en 52 artículos, “aunque no se trata de reinventar, sino de profundizar los compromisos que ya nos unen como, por ejemplo, el Acuerdo de París en el marco multilateral” (SEAE, 2020).

Entre estos nuevos artículos encontramos, por ejemplo, uno sobre política digital, el cual reconoce la contribución de las tecnologías de la información al desarrollo económico, social y educacional; otro sobre delitos cibernéticos, que refleja el interés en asumir nuevos desafíos internacionales de seguridad; y otro relacionado con la salud, que busca la cooperación, prevención y control de enfermedades, imprescindible en un contexto de pandemia.

⁷ Tras la firma del AA se ha ido acrecentando la participación de personal militar chileno en la misión de paz ALTHEA de la UE en Bosnia-Herzegovina (véase: <https://www.emco.mil.cl/?p=3308>).

Además, la inclusión de un capítulo sobre gobernanza oceánica viene a reforzar el diálogo de gobernanza oceánica y pesca que ya desarrolló su tercera edición en 2018. También se ha desarrollado un diálogo en derechos humanos cuya décima edición se realizará en octubre de 2020, y que se centra en temas tan importantes como: la cooperación multilateral; el fortalecimiento del marco institucional y las políticas públicas de derechos humanos y democracia; la inclusión y no discriminación de los colectivos LGBTI y los pueblos indígenas; los derechos humanos y las empresas; y los derechos de la mujer y la equidad de género (Delegación de la UE en Chile, 2020).

El diálogo político se institucionaliza a partir de la creación de diferentes organismos: Consejo de Asociación (acuerdos vinculantes), Comités Especiales, Comisión Parlamentaria de Asociación y Comité Consultivo Mixto. En los últimos años el diálogo se ha extendido a diversas regiones y a la sociedad civil. A pesar de que el artículo 10 del AA preveía la instauración del Comité Consultivo Mixto, este se constituyó tardíamente debido a la falta de una institución en Chile parecida al Comité Económico y Social Europeo (CESE), que desarrolla un diálogo civil entre las autoridades políticas europeas y los actores económicos y sociales, como patronales, sindicatos, ONG, etc. Desde 2011, en Santiago se han organizado seminarios para articular a los acto-

res sociales y económicos en Chile, y conformar un Comité Consultivo de la Sociedad Civil (CCC). Pero los diferentes enfoques dificultaron su constitución y articulación hacia una posición común. La función actual de este Comité es asistir al Consejo de Asociación del Acuerdo, y puede formular consultas concretas y presentar un informe en común sobre las negociaciones durante el proceso de modernización. En octubre de 2016 los 18 miembros del Comité Consultivo Mixto se reunieron por primera vez en Santiago de Chile: 9 del CESE y 9 organizaciones chilenas de la sociedad civil (Comité Económico y Social Europeo, 2016).

Para Chile, el desafío es fortalecer su instrumento de consulta ciudadana —sin capacidades ni recursos como los que tiene el CESE en la UE—, y para ello está recibiendo apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En este punto es preciso mencionar el estallido social originado en octubre de 2019 en Chile, debido al malestar ciudadano ante el modelo socioeconómico y la desigualdad. Ante manifestaciones de este tipo, “el diálogo bilateral ha sido un puente para apoyar al Estado en su gestión de los conflictos, y en la gobernabilidad y el diálogo social, por lo que se ha propuesto asistencia técnica y *expertise*” (SEAE, 2020). En este sentido, en la modernización del Acuerdo, destaca como innovación la comunicación permanente de la Delegación

de la UE en Chile con el Comité Consultivo de la Sociedad Civil.

El estallido social ha tenido como resultado el compromiso de convocar un plebiscito en octubre de 2020 para cambiar la Constitución. Ante este proceso, “la UE ha desarrollado iniciativas con la sociedad civil para educar y sensibilizar a los ciudadanos para participar en la votación” (SEAE, 2020), puesto que en Chile la participación electoral es muy baja, con tan solo un 48,97% de sufragios en la última elección presidencial (Servicio Electoral de Chile).

En cuanto a la cooperación internacional con la UE, esta pasa por el intercambio de experiencias en asuntos donde la Unión tiene una gran experiencia como, por ejemplo, las migraciones, ante todo tras la crisis de refugiados de 2015. En el caso de la región, el fenómeno de la migración venezolana ha llevado a debatir protocolos comunes en temas de salud y movilidad, y se realizó un seminario con expertos de países de la UE y América Latina en 2019. Además, durante 2020 Chile tiene la secretaría pro tempore del Grupo de Quito, donde se debaten cuestiones de inmigración y colaboración con países vecinos, de modo que el intercambio de experiencias con la UE es de gran relevancia.

Por otro lado, hace unos años se aprobó la participación de Chile en el Mecanismo de Protección Civil

(Union Civil Protection) de la UE, articulado a través del Departamento de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO, por sus siglas en inglés), que solicita a los Estados miembro su contribución en caso de emergencias ante incendios, y moviliza la cooperación con el centro de satélites Galileo para el monitoreo de los incendios forestales.

Por último, en cuanto al pilar de cooperación al desarrollo, en 2013 Chile se “graduó” de la cooperación bilateral de la UE (en vigor desde 2017), por lo que en los últimos años ha venido defendiendo nuevos modelos de cooperación. El Acuerdo modernizado establecerá una fusión de los pilares del diálogo político y de la cooperación, y se está negociando una relación estratégica y formalizada en cooperación de largo plazo:

En el marco institucional del Acuerdo se aceptó la propuesta chilena para crear un Subcomité de Cooperación que, de alguna manera, mitigue los efectos de la pérdida del pilar de cooperación (O’Farrill, 2020).

En esta línea, el principal avance en materia de cooperación ha sido:

El reconocimiento del DEVCO de la UE⁸ del concepto de desarrollo en transición, que enmarca a Chile ante unos desafíos de cooperación específicos (distintos a la cooperación tradicional), tal y como recono-

⁸ Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DEVCO, por sus siglas en inglés).

cen la CEPAL y el Centro de Desarrollo de la OCDE” (O’Farrill, 2020).

Esto se ha traducido en la firma, en junio de 2020, de un Fondo bilateral para el desarrollo en transición (que también tiene Uruguay); pequeño en términos financieros, pero importante porque confiere continuidad al diálogo y a la estrategia en cooperación, a pesar de la graduación. A Chile le interesa que se impulse el intercambio de experiencias y la cooperación técnica, en tanto modalidades con las que puede trabajar provechosamente con la UE. En este sentido, para la Comisión Europea “hay poca relación entre la cantidad de fondos de financiación y la intensidad con la que se puede desarrollar la cooperación” (SEAE, 2020).

El citado Fondo es un instrumento piloto que por el momento promueve pocos proyectos, pero crea las bases de una nueva modalidad de cooperación técnica. Los dos primeros proyectos aprobados se presentaron por la Subsecretaría Regional para mitigar el impacto de la COVID-19 e impulsar la reactivación económica de sectores productivos de cuatro regiones del sur de Chile: O’Higgins, Maule, Bio-Bio y Ñuble. El Ministerio de Energía presentó otro proyecto para el desarrollo y uso del Hidrógeno Verde.

Además, Chile cuenta con otros instrumentos de financiación de la UE: el Instrumento de Cooperación al

Desarrollo (ICD), que financia la cooperación triangular y la regional (con programas regionales como el EUROsociAL, que gestiona la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas), y el Instrumento de Colaboración o Partnership (PI, por sus siglas en inglés)⁹, que financia proyectos específicos con países terceros catalogados como estratégicos por la UE (se trata de un Instrumento alojado en el Servicio Europeo de Acción Exterior, SEAE, no en la DEVCO).

En cuanto al Acuerdo de Cooperación Sur-Sur firmado con la UE en 2016, los proyectos que se han financiado son de cooperación triangular (siguiendo las mismas bases que la cooperación Sur-Sur): uno con seis países de América del Sur, otro con Cuba (con financiación del Programa Adelante), y otro con la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), a partir de la pericia chilena para la negociación de acuerdos comerciales (en concreto con la UE) y de sus prácticas de promoción de exportaciones. En 2020, la UE debe lanzar una nueva fase del Programa Adelante, y además “Chile busca crear y establecer un Fondo específico de cooperación triangular” (O’Farrill, 2020).

En relación al PI, la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el

⁹ Instrumento de Partnership para Brasil, Chile, México, Colombia y Perú.

Desarrollo (AGCID), espera aprovechar en el futuro la financiación que brinda este tipo de cooperación. El instrumento se enfoca en terceros países, con un interés estratégico por su prominente papel en los asuntos globales, la economía y el comercio internacional, y la gobernanza mundial. Igualmente, se centra en las nuevas relaciones que debe tener la UE con aquellos países, como Chile, que se han graduado. Los objetivos del PI consisten en promover los intereses europeos, apoyando la dimensión externa de las políticas nacionales europeas (p. ej., referidas a la competitividad, la investigación y el desarrollo, o las migraciones), y cooperando para superar los desafíos globales (p. ej., en energía, seguridad, cambio climático y medio ambiente)¹⁰.

El PI también incluye la cooperación en diplomacia pública y la cooperación académica a través del programa Erasmus+, con un aporte de 3 millones de euros para América Latina en proyectos Jean Monnet¹¹.

¹⁰ El 11 de marzo de 2014, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron un reglamento para convertir el Instrumento de Cooperación con países industrializados en el PI con países terceros. La financiación fue de 954,8 millones de euros para el periodo 2014-2020 (Official Journal of the European Union, 2014).

¹¹ Los proyectos Erasmus+ dedicados a la movilidad de estudiantes y docentes se financian con 130 millones de euros anuales. Entre un 4% y un 5% se destinan a América Latina, es decir, 6,5 millones. Datos recabados en la presentación de la Comisión Europea en el Seminario Regional Erasmus+ para

Conclusiones

La UE suscribió un AA con Chile en un contexto de cambio y gran competencia por los mercados emergentes, algo que se ha intensificado más en las nuevas negociaciones. Para la UE, el proceso de modernización del Acuerdo es una clara señal de que Chile está interesado en el multilateralismo y el regionalismo, que se encuentran en declive desde la recesión económica y por las tendencias proteccionistas de algunos países. Por parte chilena, ya en 2017 el entonces jefe de la Unidad de Europa, René Ruidíaz, afirmaba que:

A Chile le interesa mostrar que puede tener un Acuerdo profundo que va más allá de lo económico, en el que no todos los países pueden comprometerse, ni tampoco son tan simétricos con Europa en materias tan importantes como la protección de los derechos humanos, el desarrollo sustentable o la lucha contra la corrupción. El objetivo es tener un diálogo sectorial más profundo y continuado (Ruidíaz, 2017).

Para Chile, el AA ha profundizado sus relaciones con la UE y ha creado una imagen-país importante que le ha permitido alcanzar un mercado cada vez más grande, gracias a las sucesivas ampliaciones de 2004, 2006 y 2013. Sin embargo, la UE ha perdido terreno en el mercado chileno desde la implementación del Acuerdo pasando de un 40% en los años ochenta (Meller y Sáenz, 1995) a un 12% en 2019 (DG Comercio UE, 2020). Esto

América Latina, celebrado en Lima el 26 y 27 de septiembre de 2016.

también se debe al menor peso de los países europeos en el mercado mundial y, además, este declive hubiera sido mayor si no se hubiese firmado el AA (Jean *et al.*, 2014). Así, según un estudio encargado por la Comisión Europea a una consultora internacional “las exportaciones de Chile a la UE hubieran sido un 20% menores, y las exportaciones europeas a Chile hubieran sido un 40% menores, sin un Acuerdo de Asociación”. De hecho, se estima una ganancia de un 0,23% del ingreso real en Chile (Consejo de la UE, 2017).

El comercio exterior ha aumentado considerablemente durante los 17 años del Acuerdo, pero sigue teniendo ciertas limitaciones debido a los numerosos acuerdos de libre comercio que tiene Chile, en especial con China, lo que ha hecho que el comercio con este país sea más competitivo con productos más baratos. Además, existen limitaciones endógenas, tanto por la alta concentración de los productos de exportación, como por la falta de innovación en la producción.

Si bien el mercado europeo sigue presentando obstáculos arancelarios y no arancelarios que frenan las expectativas de exportación, se puede apreciar una necesidad de parte de Chile de seguir mejorando su capacidad productiva y su capital humano. Por ejemplo, aunque la UE tiene bajos aranceles para las manufacturas, Chile tiene pocas manufacturas de exportación y su capacidad producti-

va sigue siendo limitada (Jean *et al.*, 2014). Se puede decir que el vaso se ha mantenido lleno, a pesar del cambio de actores y del contexto de la economía mundial, sin embargo quedan desafíos pendientes. Para Alejandro Jara:

En un mundo donde ha habido una creciente falta de observancia de las normas comerciales, este Acuerdo es importante porque se apega al Derecho, y es importante estar al lado de Europa en este contexto (Jara, 2020).

En este sentido, el AA se verá reforzado a medida que desde la UE se desarrollen mecanismos de cooperación necesarios para mejorar la participación de las pymes, el desarrollo productivo y el cumplimiento de las normas internacionales de Chile.

En relación al diálogo político, este destaca por ser un modelo de cooperación sin injerencia europea en los asuntos internos de Chile: “es un diálogo estructural más que coyuntural” (SEAE, 2020). Con todo, en un escenario de conflicto y malestar ciudadano, como el de octubre de 2019, ha servido para acercar a todos los actores políticos y sociales, y para ofrecer asistencia en temas prioritarios del Acuerdo, como la democracia, el respeto a los derechos humanos y la gobernabilidad.

La cooperación también ha experimentado avances importantes, puesto que se ha superado el vacío que ha dejado la graduación de la cooperación bilateral mediante nuevos mode-

los, de asistencia técnica más que financiera, que se ajustan a los desafíos que presenta Chile.

En conclusión, la institucionalización del diálogo político y la cooperación al desarrollo en un mismo pilar marca, según una alta funcionaria de la acción exterior, “la diferencia con los acuerdos de libre comercio que mantiene la UE con Perú, Colombia y Ecuador, ya que el Acuerdo de Asociación UE-Chile es un acuerdo más ambicioso, completo y de última generación tras la modernización, por lo que es de esperar que sea un modelo a seguir para otros países de la región” (SEAE, 2020).

Beatriz Hernández es doctora en Estudios Europeos por el Instituto Ortega y Gasset de Madrid. M.A. en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Georgetown. Máster en Ciencia Política, especialidad en Relaciones Internacionales, por la Universidad Católica de Chile. Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Diego Portales (UDP) e investigadora del Instituto de Ciencias Sociales (ICSO). Es profesora “Jean Monnet” desde 2009, para docencia y para proyectos de investigación sobre las migraciones, la cooperación al desarrollo, el medio ambiente y la energía. Es presidenta de la Asociación de Estudios Europeos y Regionales de Chile.

<https://www.icsoc.cl/investigadores/beatriz-hernandez-perez/>

(e-mail: beatriz.hernandez@udp.cl)

Referencias bibliográficas

- BLANC ALTEMIR, A. (2005): “Los tres pilares del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea: diálogo político, cooperación y comercio”, *Revista de Estudios Internacionales*, n° 151, IEI, Universidad de Chile, Santiago de Chile (octubre-diciembre).
- COMISIÓN EUROPEA (2016): “Inception Impact Assessment. Modernisation of the Trade Part of the Chilean EU Agreement”, Bruselas (7 de abril).
- (2017): “Ex ante Study of a possible Modernization of the EU-Chile Association Agreement”, Final Report de ECORYS-CASE, Bruselas.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (2016): “1.ª reunión del Comité Consultivo Conjunto de la sociedad civil UE-Chile”, Santiago (4 y 5 octubre de 2016). Disponible en: <https://www.eesc.europa.eu/es/news-media/press-releases/1st-meeting-eu-chile-civil-society-joint-consultative-committee-4-and-5-october-2016-santiago-chile>.
- COMTRADE (2020): “UN Comtrade Database, Naciones Unidas”. Disponible en: <https://comtrade.un.org/>.
- CONSEJO DE LA UE (1999): “Directrices de Negociación para nuevos acuerdos con Mercosur y Chile”, SN3226/3/99 REV 3 (AMLAT), Bruselas.
- (2017): “Commission Staff Working Document Impact Assessment”, SWD(2017) 173 final, Bruselas. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9735-2017-INIT/en/pdf>.
- DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN CHILE (2017a): “Chile and the EU”. Disponible en: https://eeas.europa.eu/delegations/chile_en/18359/Chile%20and%20the%20EU.
- (2017b): “Documento Base para la Discusión. Ciclo de Conversatorios. Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea” (23 noviembre).
- (2020): “Chile and the European Union celebrated the 6th Round of Negotiations on the modernised Association Agreement” (30 de junio).
- DG COMERCIO UE (2020): Chile. Disponible en: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/chile>.

- DREYER, I. (2016): “EU in LA trade push”, Euractiv (18 marzo). Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/trade-society/news/eu-in-latin-america-trade-push/>.
- HERREROS, S. (2020): “Entrevista personal al oficial de la División de Integración de la CEPAL” (13 agosto).
- JARA, A. (2020): “Entrevista personal al ex director general adjunto de la OMC” (23 agosto).
- JEAN, S., MULDER, N. y RAMOS, M. P. (2014): “A general equilibrium, ex-post evaluation of the EU-Chile Free Trade Agreement”, *Economic Modelling*, vol. 41 (agosto), pp. 33-45. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264999314001655>.
- MELLER, P. y SÁEZ, R. E (1995): *Auge Exportador Chileno. Lecciones y Desafíos futuros*, Santiago de Chile, CIEPLAN/DOLMEN.
- MORGAN, S. (2017): “EU wants gender chapter included in Chile trade deal update”, Euractiv (21 de junio).
- OFFICIAL JOURNAL OF THE EUROPEAN UNION (2014): “Regulation (EU) n° 234/2014 of the European Parliament and of the Council”, Bruselas. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:077:0077:0084:EN:PDF>.
- O’FARRILL, E. (2020): “Entrevista al jefe de Departamento de la Cooperación bilateral y multilateral de la AGCI ”.
- OIT (2008): “Los Acuerdos de Libre Comercio y su impacto en el empleo”, Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina en Chile.
- ROFFE, P. y SANTA CRUZ, M. (2006): “Los Derechos de Propiedad en los Acuerdos de Libre Comercio celebrados por países de América Latina con países desarrollados”, *Revista Serie Comercio Internacional*, n° 70, Santiago, CEPAL.
- RUIDÍAZ, R. (2017): “Entrevista personal al ex jefe de la Unidad de Europa, Ministerio de Relaciones Exteriores” (28 de julio).
- SEAE (2020): “Entrevista personal a funcionaria de la Comisión Europea, División de América del Sur” (14 septiembre).

SOFOFA (2013): “A diez años del Acuerdo UE-Chile”, Santiago. Disponible en: <https://www.direcon.gob.cl/2013/10/a-10-anos-del-acuerdo-entre-chile-y-la-ue-repunta-el-comercio-bilateral-y-se-plantean-nuevos-desafios-para-fortalecerlo/>

URRÍA, P. (2007): “Entrevista personal al ex ministro consejero de la Delegación de Chile ante la UE, negociador de la DIRECON para el Acuerdo UE-Chile” (30 enero).

Información electrónica

- Banco Central de Chile:
www.bcentral.cl
- Comisión Chilena del Cobre:
www.cochilco.cl
- Delegación de la Comisión de la UE en Chile:
https://eeas.europa.eu/delegations/chile/1056/chile-y-la-ue_es
- Dirección General de Comercio de la Comisión Europea:
<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/chile/>
- Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales:
<https://www.subrei.gob.cl/>
- Oficina de Estudios y Políticas Agrarias:
<http://www.odepa.gob.cl/comercio-exterior-por-origen-y-destino/>
- Organización Mundial del Comercio:
https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/chile_e.htm

Fundación Carolina, septiembre 2020

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26.
Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

ISSN: 2695-4362
https://doi.org/10.33960/AC_48.2020

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)