

ACUERDOS PREFERENCIALES

La trascendencia para Chile del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea

Rodrigo Contreras y Carlos Furche

El acuerdo de Chile con la Unión Europea impactó significativamente la estructura institucional del país, lo que a su vez implicó un impulso considerable a la economía nacional. Los autores evalúan dicha influencia y aportan además una serie de sugerencias para nuevas negociaciones para todos aquellos países interesados en ampliar sus horizontes económicos.

El acuerdo entre Chile y la Unión Europea (UE) ha sido un hito en la larga trayectoria de las negociaciones comerciales chilenas. Primero, porque fue el mayor acuerdo firmado después de aquel con el Mercado común del Sur (Mercosur); luego, porque por primera vez se incorporaron los componentes de Cooperación y Coordinación Política; y por último, porque resultado del contenido del acuerdo hubo que desarrollar una gran cantidad de cambios internos que han sido la base para modernizaciones que se han transformado en un capital para la institucionalidad chilena.❶

Considerando que para la Unión Europea el mercado chileno en sí no significaba una masa crítica desde el punto de vista comercial, un aspecto destacable fue la aproximación estratégica que se desarrolló para lograr la aceptación de la negociación por parte de la UE. Lo anterior se inició con una ofensiva diplomática en 1996 que incluyó la negociación de un acuerdo con los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC, compuesta por Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein) para concluir el acuerdo en 2002. Adicionalmente, se aprovechó exitosamente la coyuntura para cerrar la negociación, pues el estancamiento de las conversaciones que estaba llevando a cabo Mercosur con este bloque jugó un papel fundamental.

El acuerdo se organiza en tres componentes principales: 1) Diálogo y Coordinación Política, 2) Cooperación y 3) Acuerdo Comercial. Transcurridos ya 11 años de su implementación, existen antecedentes suficientes para poder realizar una evaluación objetiva sobre el impacto real de este acuerdo. No obstante, cabe considerar ciertas circunstancias como:

- 1 Que Chile firmó con una Unión Europea de 15 miembros que hoy cuenta con 28.
- 2 Que Chile ha desarrollado una política de relaciones económicas muy ofensiva, pasando de tener 9 acuerdos al momento de la firma, a contar con 23 al día de hoy.
- 3 Que la UE negoció y firmó acuerdos con los países andinos.
- 4 Que la crisis económica afectó duramente a la UE, Estados Unidos y Japón a partir del año 2008.

El impacto positivo más evidente que ha tenido este acuerdo es un incremento sustancial en las relaciones económicas entre ambas partes, tanto en términos de los flujos de comercio, como en la prestación de servicios y en menor medida en el intercambio de inversiones.

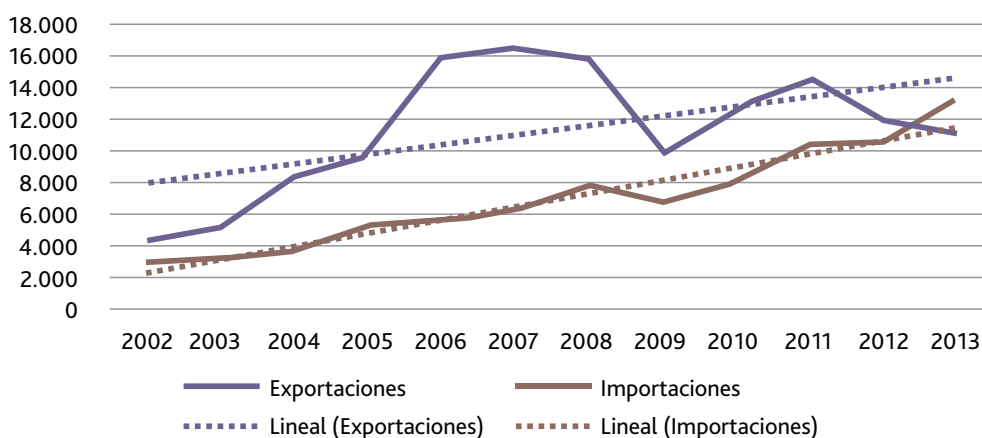
Sin embargo, el impacto más trascendente se relaciona con la evolución institucional que ha requerido, por lo que el componente de cooperación ha sido un instrumento fundamental para desarrollar instituciones como el Servicio Agrícola y Ganadero, el Servicio Nacional de Aduanas y la creación de la Agencia Chilena para la Calidad e Inocuidad Alimentaria (Achipia).

Evaluación económica

Los flujos de comercio con la Unión Europea son quizás los indicadores más claros del impulso que el Acuerdo de Asociación le imprimió a la relación entre ambos países. La tasa de crecimiento anual de las exportaciones durante los 3 primeros años fue sobre el 20%, muy por encima de las importaciones.

El patrón de comercio es muy claro en el caso de las exportaciones chilenas, siendo innegable la importante participación de los productos mineros con cerca de un 60%, sin embargo detrás de estos productos también hay un incremento sustantivo de las exportaciones de productos alimenticios. Si bien se siguen enviando productos basados en recursos naturales, estos tienen un valor y una tecnología de producción cada vez mayor. Por su parte, las importaciones procedentes de Europa están claramente más diversificadas siendo el 96%, aproximadamente, productos industrializados.

Figura 1. Comercio Chile-Unión Europea (Cifras en millones US\$)



Fuente: Trade Map.

Cabe mencionar que por primera vez la balanza comercial pasa a ser negativa, producto de un aumento sostenido de las importaciones europeas y de una baja en los envíos chilenos, explicados principalmente por una caída de un 31% en el valor de las exportaciones de minerales entre los años 2011 y 2013. ②

Más allá del comercio de bienes, una de las áreas más importantes en la relación que ha tenido Chile con la Unión Europea es a través de las inversiones. Chile es un receptor neto, con niveles que han oscilado entre un 42% de participación en el stock de inversiones el año 2009, hasta un 21% en el año 2012. ③

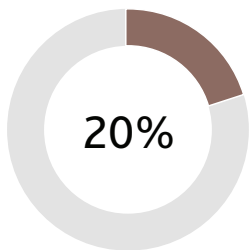
Las cifras de inversiones no son concluyentes por sí solas, sino resultado de una serie de factores a considerar. El primero de ellos es la existencia previa de acuerdos de protección de inversiones con la mayor parte de los países de la UE, por lo que el Acuerdo de Asociación no constituyó un instrumento adicional respecto a las condiciones para invertir. Segundo, el sector que ha atraído más inversiones a Chile en el último tiempo ha sido el sector minero, donde la UE no es un actor principal. Y tercero, el impacto de la crisis económica del año 2008 afectó la capacidad de inversión europea, tanto para el mercado interno como externo.

Ajustes institucionales

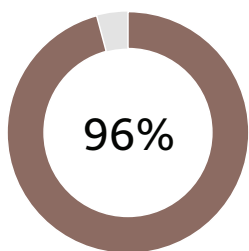
Ámbito sanitario

Las exigencias en materias sanitarias derivadas de los compromisos adquiridos con la UE requieren contar con instituciones con un nivel capaz de responder a estos nuevos patrones, lo que pasa tanto por exigencias en los estándares técnicos, como por el nivel profesional e incluso por un rediseño institucional.

A modo de ilustración, la capacidad de respuesta exigida por la UE en casos de contingencias sanitarias generó la necesidad de crear una institución nacional que coordinara la entrada



y algo más fue la tasa de crecimiento anual de las exportaciones chilenas a la Unión Europea durante los primeros 3 años del acuerdo.



aproximadamente de las importaciones chilenas de bienes europeos están representadas por productos industrializados.

de los requerimientos de información y que contara con una capacidad rápida para investigar y entregar respuestas a las ocurrencias en el más breve plazo. La institución que fue establecida con estos fines es Achipia, la cual está conectada con el Sistema de Alerta Rápida para Alimentos y Piensos (RASFF) de la UE.

El desafío que representaron estos nuevos compromisos, en su momento, fue evaluado como un gran costo. Sin embargo, con el paso del tiempo se ha verificado que se ha transformado en un capital para el país y que ha sentado las bases para enfrentar nuevos y exigentes mercados como los asiáticos y el norteamericano. Quizás lo más destacable en este sentido es que la inversión en esta área no es solo inicial, sino que debe ser permanente ya que se ha demostrado que en la medida en que esta decae, los incumplimientos y por lo tanto los rechazos aumentan, afectando incluso la imagen del país.

Asuntos aduaneros

Un sistema aduanero moderno e independiente requiere de instituciones que diriman los conflictos respecto a disputas de tipo aduanero de manera autónoma respecto a la autoridad que emitió los fallos en cuestión, razón por la cual se crearon los tribunales aduaneros independientes.

Este cambio fue propiciado por una fuerte demanda tanto de la UE como de Estados Unidos para aplicar completamente las exigencias del GATT 1994.

Reglas de origen

El régimen de reglas de origen existente en Chile previo al acuerdo firmado con la UE estaba fundado exclusivamente en la resolución de la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) 252, la que se inspiraba principalmente en normas de tipo general. En relación a la certificación y verificación, Aladi se basaba en la delegación de estas facultades a organismos privados, prioritariamente cámaras de comercio.

El sistema antes descrito no brindaba garantías a la UE de que las acciones adoptadas por estos organismos se realizaran de forma objetiva. Por esta razón se exigió el desarrollo de un nuevo sistema en donde se involucrara directamente la autoridad gubernamental encargada del comercio, que en el caso de Chile es la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Direcon). La intervención de Direcon con una responsabilidad directa en el proceso de certificación y verificación de origen requirió desarrollar sistemas de vigilancia interna sobre la base de factores de riesgo que permitieran controlar todas las certificaciones que se realizan.

El cambio en la forma de presentar las normas, su nivel de exigencia, la responsabilidad directa en el proceso de certificación y la creación de un sistema de control significó un cambio importante en el sistema de las normas de origen en Chile, que finalmente ofrece más garantías al mundo.

Propiedad intelectual

Entre los compromisos adquiridos estuvo la implementación de una serie de acuerdos multilaterales existentes como el Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, el Convenio de París, el Convenio de Berna y el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales. También se estableció la exigencia de adoptar nuevos acuerdos, como el Arreglo de Niza, el Tratado de la OMPI sobre Derechos de Autor, tratados en materia de patentes, entre otros, los cuales han contribuido a perfeccionar el marco normativo respecto de cada una de estas materias.

Por otra parte, se implementó una nueva institucionalidad que crea una sección dentro de la policía para la investigación de delitos en propiedad intelectual. También fue necesaria la formación de jueces especializados y el desarrollo de capacidades de fiscalización en las aduanas.

Sin duda, la transformación institucional más importante fue la instauración, en enero de 2009, del Instituto de Propiedad Industrial que reemplazó al Departamento de Propiedad Industrial del Ministerio de Economía, otorgándole mayores atribuciones, fortaleciendo sus capacidades técnicas y administrativas y dotándolo de un presupuesto adecuado a sus nuevas funciones.

Obstáculos técnicos al comercio

Las normas técnicas son los estándares mínimos de conformidad que son exigidos para los productos industriales a fin de certificar la seguridad de estos en cuanto a su uso. El problema que se enfrenta habitualmente en esta área es la disparidad de criterios que se utilizan en el mundo para establecer estos estándares, incluso llegando a erigirse como obstáculos al comercio.

En esta materia, al igual que en el caso de las medidas sanitarias, la ganancia fue el tener que adecuarse a estándares basados en criterios internacionales, lo que se traduce en remitirse a buenas prácticas en el desarrollo de la legislación interna.

En ese orden de ideas, fue preciso realizar consultas públicas de las legislaciones en su proceso de elaboración. Si bien esta es una exigencia que proviene de la OMC, su implementación se aceleró a partir de las exigencias de este acuerdo.

“El cambio en la forma de presentar las normas, su nivel de exigencia, la responsabilidad directa en el proceso de certificación y la creación de un sistema de control significó un cambio importante en el sistema de las normas de origen en Chile, que finalmente ofrece más garantías al mundo.”

Adopción de nuevos estándares

Ámbito sanitario

Es reconocido el alto grado de exigencia de los estándares sanitarios de la UE, que la convierte en uno de los mercados más demandantes en cuanto a medidas sanitarias se refiere. Sin embargo, sus requisitos están basados en estándares internacionales como el Codex Alimentarius, la Oficina Internacional de Epizootias (OIE) y Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) en materias de preservación vegetal. Por lo tanto, el adecuarse a los requerimientos europeos finalmente implicó alinearse con los estándares internacionales. A su vez, el grado de exigencia de las normas requiere desarrollar instituciones, técnicas y personal de primer nivel, que se considera otra ganancia indirecta de la firma del acuerdo.

RASFF es el sistema que alerta frente a incumplimientos sanitarios detectados en productos importados en la UE. Este notifica de ocurrencias en este ámbito en el más breve plazo posible a fin de desarrollar un estudio del caso y obtener una respuesta rápida del país exportador, con el objetivo de adoptar las medidas que respondan al nivel de la ocurrencia y no aplicar medidas extremas por parte del país importador.

Achipia es precisamente la institución encargada de recibir las alertas sanitarias para productos de exportación chilenos, procesarlas e investigar el origen del problema, lo que ha requerido interconectar electrónicamente todas las instituciones sanitarias y generar en ellas la capacidad de respuesta requerida.

La forma en que están relacionados todos estos elementos con el Acuerdo es a través del pilar de Cooperación para el desarrollo de estas exigencias y luego a través del

funcionamiento del Comité de Asuntos Sanitarios, a través del cual se monitorea el funcionamiento de estas exigencias.

Ámbito aduanero

Uno de los compromisos del Acuerdo fue la adopción del Código de Valoración Aduanera que permitió modernizar los criterios a través de los cuales se valorizaban en frontera los productos ingresados.

También como consecuencia de la firma del Acuerdo se adoptó el Convenio relativo al Cuaderno ATA, el cual facilita el tránsito de mercancías. Esto significó dejar de lado las políticas nacionales para llegar a tratamientos homogéneos entre los países.

Propiedad intelectual

El acuerdo con la UE quizás sea el primero en que se empiezan a comprometer los países en materias que no son directamente comerciales como es el caso de la propiedad intelectual, así como también en la adopción de acuerdos multilaterales en temas como derechos de autor, marcas y obtentores vegetales. Esto tuvo como consecuencia la implementación de las legislaciones correspondientes y la adecuación en el funcionamiento de las instituciones relacionadas.

Una consecuencia de los compromisos adquiridos fue tener que desarrollar los controles adecuados en las aduanas para afrontar las obligaciones en áreas como indicaciones geográficas. Hay que tener una consideración especial, en relación a que estos compromisos, no solo se circunscriben al cumplimiento interno, sino también al comercio bilateral entre las Partes y a controlar el comercio con terceros países, situación que nuevamente requirió modificaciones en las regulaciones internas.

El impacto de los compromisos en materia de propiedad intelectual, es muy importante para los países, ya que no solo regulan las relaciones bilaterales, sino que afecta las políticas de acceso a los productos regulados, las que a su vez deben estar en concordancia con las políticas de desarrollo.

Sugerencias

Considerando las particularidades de cada país, sus intereses y sensibilidades, cada uno estructurará sus posiciones negociadoras. Sin embargo, de la experiencia chilena se pueden sustraer algunas sugerencias puntuales:

1. En relación al comercio de bienes, existen múltiples instrumentos para acomodar los intereses y sensibilidades de los países, por lo que una negociación comercial no implica necesariamente una exposición excesiva.

Es fundamental negociar las mejores condiciones de acceso posibles desde un principio, dado que si bien existen cláusulas de revisión, la práctica indica que son muy difíciles de aplicar durante la administración del acuerdo.

Respecto a la posibilidad de negociar un acceso preferente mediante cuotas de importación, aparte de establecer los montos iniciales, es necesario considerar las tasas de crecimiento y una eventual eliminación de aranceles fuera de la cuota. Adicionalmente, un elemento fundamental a determinar es la forma de administrar la cuota, la cual idealmente debe estar radicada en el país exportador, ya que de otra manera los beneficios de esta quedan solo en el país importador, lo que además permite optimizar su uso en función del tipo de productos que se envíen.

2. Uno de los mayores logros en este tipo de negociaciones es la institucionalidad, que permite administrar los crecientes flujos comerciales. Al respecto, los Comités de Medidas Sanitarias y Obstáculos Técnicos al Comercio son instancias claves para mantener un comercio fluido entre las partes, dado que la mayor parte de los obstáculos ocurren en estos dos frentes.

Respecto a las disciplinas aduaneras, dos áreas importantes a abordar son la incorporación de un sistema de certificación electrónica y el establecimiento de disciplinas que contribuyan a la facilitación del comercio, especialmente, respecto al tránsito de productos. En ambas áreas la UE suele ser muy estructurada en sus procedimientos, lo que muchas veces propicia incumplimientos meramente administrativos. Hoy en día, el comercio requiere de las mayores flexibilidades, sin descuidar la seriedad del proceso, por lo que aspectos como la certificación electrónica se vuelven fundamentales.

Asimismo, dada la red de acuerdos comerciales que tiene la UE con los países de región, cobra una importancia fundamental el contar con la posibilidad de promover encadenamientos productivos entre los países de la región que cuenten con acuerdos con la UE. Para este fin es necesario precisar dicha posibilidad en el texto de normas de origen.

3. Finalmente, un tema que adquiere una importancia creciente es el de la propiedad intelectual. Si bien los acuerdos iniciales de la UE se limitaban a vinos y bebidas espirituosas, ahora se extienden a todo tipo de productos alimenticios. Al mismo tiempo, se ha intensificado el control de la propiedad intelectual en el ambiente digital, fundamentalmente en materias de derechos de autor. En ese sentido, se recomienda alcanzar un equilibrio adecuado entre un grado de protección que incentive la innovación, pero que a su vez facilite la transferencia de tecnología para un mejor desarrollo de cada uno de los países.

-
- ❶ Este artículo ha sido adaptado de un estudio más extenso que se puede encontrar en Furche, C. & Contreras, R. (2013). *Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea: evaluación del pilar comercial*. Santiago, Chile: Cepal.
 - ❷ Cálculos basados en cifras de Trade Map.
 - ❸ Estadísticas del Banco Central de Chile.
 - ❹ Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea: Evaluación del Pilar Comercial, Cepal, Serie Comercio Internacional.



Rodrigo Contreras
Jefe Departamento Asuntos Internacionales Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Odepa, Chile.



Carlos Furche
Ministro de Agricultura, Chile.