

La modernización de la asociación entre Chile y la Unión Europea: el Acuerdo Marco Avanzado

Serie Minutas Nº 126-23, 23/11/2023

Resumen

Esta Minuta se ha elaborada para apoyar la participación de la delegación de la Cámara de Diputadas y Diputados en la reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta Congreso Nacional de Chile-Parlamento Europeo, que tendrá lugar en Bruselas (Bélgica) los días 4 y 5 de diciembre de 2023. En particular, entrega antecedentes para participar en el quinto tema de la agenda, titulado "*Towards a new Advanced Framework Agreement EU-Chile*".

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

1. Antecedentes generales

En noviembre de 2002, la suscripción del Acuerdo de Asociación (AA) de Chile con la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros vino a institucionalizar las relaciones bilaterales de nuestro país con la organización comunitaria europea mediante un “acuerdo de cuarta generación”. Por ende, se trató de un acuerdo de vanguardia para la época, siendo valorado, en su momento, como uno de los más amplios e innovadores firmados por ambas partes.

Diferentes estudios oficiales y del mundo académico, en Europa y Chile, han destacado sus logros en materia de diálogo político, incrementando la confianza recíproca y el conocimiento mutuo, en el plano comercial, generando nuevas oportunidades para el comercio y la inversión que se traduce en el fuerte aumento de exportaciones e importaciones recíprocas, y en el exitoso desarrollo de diferentes programas e iniciativas en materia de cooperación.

Han transcurrido más de dos décadas desde la firma de aquel acuerdo¹, que entró en vigor en febrero de 2003 -en todos aquellos aspectos que no requerían ratificación de cada uno de los miembros de la UE. En ese tiempo, la situación mundial ha experimentado cambios significativos, como también las realidades de ambas partes que, además, han suscrito nuevos acuerdos comerciales con terceros que son más avanzados y, a la vez, erosionan las preferencias inicialmente otorgadas.²

Así, se generó un consenso respecto al desfase del AA ante esos cambios, lo que requiere consolidar la colaboración desarrollada con un proceso de modernización del acuerdo. Este proceso se prolongó durante varios años hasta el cierre político alcanzado el 9 de diciembre de 2022 en Bruselas. En esa ocasión, los representantes de ambas partes anunciaron un “acuerdo en principio” para el nuevo Acuerdo Marco Avanzado (AMA) entre Chile y la UE³, que ahora se encuentra en fase de revisión legal.

2. Evolución del proceso de modernización del Acuerdo de Asociación⁴

Si bien el AA se enmarcó en la estrategia general de inserción internacional de Chile, sustentada en la suscripción de tratados comerciales bilaterales, tiene unos contenidos que exceden largamente en extensión y profundidad a un típico acuerdo de libre comercio. Así queda en evidencia en los objetivos declarados en

¹ SUBREI, *Chile celebra 20 años de suscripción del Acuerdo de Asociación con la UE*, 18-11-2022, en: <https://www.subrei.gob.cl/sala-de-prensa/noticias/detalle-noticias/2022/11/18/chile-celebra-20-a%C3%B1os-de-suscripci%C3%B3n-del-acuerdo-de-asociaci%C3%B3n-con-la-ue> [acc. 21/11/23].

² Al respecto, Grieger, Gisela and Harte, Roderick, *EU trade with Latin America and the Caribbean: Overview and figures*, European Parliament Research Services (EPRS), European Union, Brussels, October 2017, pp. 27-29, disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/608793/EPRS_IDA\(2017\)608793_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/608793/EPRS_IDA(2017)608793_EN.pdf) [acc. 21/11/23].

³ DICOME, *La UE y Chile alcanzan un innovador y ambicioso Acuerdo Marco Avanzado*, DICOME - Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 9 de diciembre de 2022, disponible en: https://www.minrel.gob.cl/minrel/site/docs/20221209/20221209103022/comunicado_conjunto_la_ue_y_chile_alcanzan_un_innovador_acuerdo.pdf [acc. 21/11/23].

⁴ Este apartado consigna antecedentes sobre el proceso en base a: Ferrero, Mariano, *La Modernización del Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea: evolución, materias e inicio de negociación*, Serie Minutas n° 01-18, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago de Chile, Enero 2018, pp. 5-12.

su artículo 2⁵, que se orientan a:

- la profundización del diálogo político sobre cuestiones bilaterales e internacionales de interés mutuo a través de reuniones a distintos niveles;
- la intensificación de la cooperación en materia política, comercial, económica, y financiera, científico, tecnológica, social, cultural y de cooperación, así como en otros ámbitos de interés mutuo;
- elevar la participación de cada Parte en los programas marco, programas específicos y otras actividades de la otra Parte, en la medida en que lo permitan los procedimientos internos de cada Parte en materia de acceso a tales programas y actividades; y
- la expansión y diversificación de la relación comercial bilateral entre las Partes, de conformidad con las disposiciones de la OMC.

Esos objetivos se tradujeron, en la estructura del AA, en los tres pilares o áreas principales que han organizado la Asociación bilateral: el diálogo político, las relaciones económicas y comerciales, y la cooperación.

Dada la naturaleza y extensión de las materias cubiertas, así como el dinamismo propio del escenario internacional y de las relaciones entre las Partes, el tratado no podía pretender normar con detalle todas las necesidades presentes y futuras de los contratantes. Por ello, el AA incorporó una serie de cláusulas que apuntaban a hacer más ágil su revisión periódica, tales como la "cláusula de revisión" -que permitiría corregir o modificar una norma ya existente- y la "cláusula evolutiva" -que apuntaba a incorporar y regular, de forma progresiva, otras materias no consideradas o no desarrolladas suficientemente.⁶ En la práctica, sin embargo, estos mecanismos de flexibilidad no fueron efectivos, lo que daría paso a evaluar la necesidad de renegociar el propio AA para modernizarlo.

De hecho, el Gobierno de Chile mostró su interés en implementar la cláusula evolutiva relativa al comercio de productos agrícolas (artículo 74) desde 2006, al cumplirse el plazo de tres años desde la vigencia que se había previsto. Se iniciaron conversaciones a nivel técnico en el Comité de Asociación -órgano de nivel técnico- pero en 2010 la Comisión Europea manifestó que los países europeos no aceptaban continuar las conversaciones bajo este formato. En vista de ello, en octubre de 2013 Chile presentó un "*Non Paper*" con propuestas para avanzar en una modernización del Acuerdo en sus tres pilares, identificando, no obstante, su interés en el pilar comercial -en línea con su estrategia precedente- en el marco del XI Comité de Asociación. Durante 2014, las Partes intercambian puntos de vista para buscar un enfoque común en el marco del Comité de Asociación.⁷

Recorrido este camino a nivel técnico, el asunto de la modernización se abordó a nivel político en el marco del VI Consejo de Asociación en abril de 2015, cuando

⁵ UE, *Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por la otra*, firmado el 18 de noviembre de 2002, publicado en el sitio EUR-Lex. Access to European Union Law, Document 22002A1230 (01), p. 5, en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1f641ed4-e709-43cc-a112-d75455ab3ecb.0017.02/DOC_1&format=PDF [acc. 21/11/23].

⁶ Del Pedregal, Carlos Crisóstomo, "La cláusula evolutiva del Acuerdo de Asociación entre Chile y la Comunidad Europea y los acuerdos de carácter simplificado o de ejecución", *Diplomacia*, Nº 94, enero-marzo 2003, pp. 36-51.

⁷ EUROPEAN COMMISSION, *Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Joint Recommendation for a Council Decision authorizing the European Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy to open negotiations and negotiate a modernised Association Agreement with the Republic of Chile*, European Union, Luxembourg, 24-05-2017, 9735/17, en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9735-2017-INIT/en/pdf> [acc. 02/01/18].

los representantes diplomáticos de ambas Partes dieron inicio formal a la fase del trabajo preparatorio de la modernización.⁸ Este proceso preliminar concluyó con la adopción de dos documentos consensuados por las partes que fijan los “términos de referencia” para la futura negociación en los ámbitos político y de cooperación (*Non Paper*), y económico-comercial (*Scoping Paper*). Ello ocurrió en el XIV Comité de Asociación, reunido en Santiago de Chile el 31 de enero de 2017, cuando se aprueban el *Non Paper* y el *Scoping Paper*.

Posteriormente, los términos de referencia compartidos quedaron en manos de la UE para servir como base en la redacción de la Propuesta de Mandato negociador que la Comisión Europea debía presentar a los Estados Miembros, en el marco del Consejo de la Unión Europea, para su aprobación. En noviembre de 2017 se anunció la Decisión tomada por el Consejo de la UE, en que están representados los gobiernos de los Estados miembros, de otorgar el mandato para que la UE, a través de la Comisión y su Servicio de Acción Exterior llevaran adelante la negociación de la modernización.

Inmediatamente después, el 16 de noviembre de 2017, todavía durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, se desarrolló la primera ronda de negociaciones, que consistió en el lanzamiento formal del proceso en Bruselas.⁹ A partir de ese momento, se sucedieron trece rondas de negociación, celebradas bajo el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera en Chile, y que abordaron el futuro de los tres pilares de diálogo político, cooperación y comercio. Finalmente, entre octubre y noviembre de 2021 ambas Partes llegaron al cierre técnico de las negociaciones para lograr “un nuevo Acuerdo de última generación, más robusto y que proyecte la relación bilateral en términos políticos, de cooperación y comercial”.¹⁰

3. El nuevo Acuerdo Marco Avanzado: principios, ámbitos y beneficios

Tras la asunción del mandato del Gobierno del Presidente Gabriel Boric, se inició una etapa de revisión del texto acordado, en relación a ciertos temas sensibles para la nueva administración. Concluida esa fase, el 9 de diciembre de 2022 se llegó al cierre político del proceso de modernización, cuando las principales autoridades diplomáticas de ambas Partes anunciaron en Bruselas que “alcanzaron un acuerdo en principio para el nuevo Acuerdo Marco Avanzado entre Chile y la Unión Europea”. En particular, las autoridades chilenas destacaron que el nuevo AMA está inspirado en principios de protección del medio ambiente e igualdad de género que concuerda con ejes fundamentales de la política exterior del actual gobierno (política exterior turquesa y feminista) y, además, “protege la autonomía estratégica y regulatoria del país”.¹¹

⁸ EEAS, *Sexto Consejo de Asociación UE-Chile (21/04/2015)*, Delegación de la Unión Europea en Chile - Servicio Europeo de Acción Exterior de la Unión Europea, 21 de abril de 2015, en: http://eeas.europa.eu/delegations/chile/press_corner/all_news/news/2015/20150421_01_es.htm [acc. 22/11/23].

⁹ MINREL, *Chile y UE comienzan nueva etapa que busca modernizar acuerdo existente*, Jueves 16 de noviembre de 2017, disponible en: <http://www.minrel.gob.cl/chile-y-ue-comienzan-nueva-etapa-que-busca-modernizar-acuerdo-existente/minrel/2017-11-16/111059.html> [acc. 22/11/23].

¹⁰ SUBREI, *Finalizan negociaciones de la modernización del Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea*, Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales - MINREL, Sala de prensa, 15-11-2021, en: <https://www.subrei.gob.cl/sala-de-prensa/noticias/detalle-noticias/2021-11-15/finalizan-negociaciones-de-la-modernización-del-acuerdo-de-asociación-entre-chile-y-la-uniión-europea> [acc. 22/11/23].

¹¹ SUBREI, *Chile y la Unión Europea concretan cierre político de la modernización del Acuerdo de*

En el plano de los principios, a lo largo de todo el proceso se evidenció el consenso en torno a valores como la promoción de la democracia y los derechos humanos, pero también la importancia de la cohesión social, la equidad de género y el desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático. Además de expresarse en los distintos capítulos del AMA, tal como se verá a continuación, se plasma en la tradicional cláusula democrática y en la más innovadora consideración como criterio orientador central de los compromisos internacionales de la Agenda 2030, esto es, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Por su parte, en cuanto a los ámbitos de la asociación, el AMA supera la lógica de los tres pilares, atendido el hecho que Chile dejó de ser elegible para recibir la ayuda al desarrollo tradicional desde 2013 por ser considerado un país de "renta media". Sin embargo, desde el inicio de todo el proceso nuestro país sostuvo la importancia de mantener un ámbito de cooperación, proponiendo instrumentos de cooperación bilateral y triangular entre Chile y la UE.

Finalmente, se optó por fusionar los antiguos pilares de diálogo político y de cooperación como resultado del "reconocimiento de la UE del concepto de desarrollo en transición, que enmarca a Chile ante unos desafíos de cooperación específicos".¹² En términos institucionales, implicará crear un sub-comité de cooperación que se encargue de esta relación estratégica y a largo plazo, en torno a una diversidad de asuntos sectoriales. Entre otros, el nuevo ámbito de Diálogo y Cooperación abarcan materias como gobernanza y buen gobierno (modernización del Estado); desarrollo sostenible; igualdad de género y empoderamiento de mujeres y niñas; cambio climático; seguridad internacional y ciberespacio; gobernanza oceánica; reducción de desastres; ciberdelincuencia; política digital; juventud; en energías renovables y materias primas; responsabilidad social empresarial; salud pública; innovación; seguridad ciudadana, entre otras.¹³

Además, en materia de Diálogo Político se pretende consolidar todo lo avanzado en las décadas precedentes, con la incorporación de los comités especiales que ha ido creando el Consejo de Asociación. También se aspira a lograr mayores márgenes de flexibilidad en las convocatorias y formatos de los mecanismos de diálogo, para agilizar la concertación política y los intercambios de puntos de vista en asuntos de interés mutuo. Se incorpora un nuevo mecanismo de solución de controversias entre ambas Partes, como también instrumentos para potenciar el diálogo con los actores de la sociedad civil chilena y europea.

En el ámbito económico-comercial, la modernización resulta significativa dado la posición de la UE que se ha mantenido como tercer socio comercial y primer socio en términos de inversiones de nuestro país. En el plano comercial, el AMA se hace cargo de las áreas de interés prioritarias de ambas Partes en la negociación:

Asociación, Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales - MINREL, Sala de prensa, 09-12-2022, en: <https://www.subrei.gob.cl/sala-de-prensa/noticias/detalle-noticias/2022/12/09/chile-y-la-uni%C3%B3n-europea-concretan-cierre-pol%C3%ADtico-de-la-modernizaci%C3%B3n-del-acuerdo-de-asociaci%C3%B3n> [acc. 20/11/23].

¹² Hernández, Beatriz, La modernización del Acuerdo de Asociación UE-Chile: el fortalecimiento de una alianza para la inclusión social y la sustentabilidad ambiental, Documentos de trabajo EU-LAC, N° especial FC/EU-LAC (5) ES, Fundación Carolina/Fundación EU-LAC, Madrid, mayo 2022, p. 18, en: https://eulacfoundation.org/sites/default/files/2022-05/Especial_FC_EULAC_5_ESP.pdf [acc. 20/11/23].

¹³ MINERÍA CHILENA, "Modernización de Acuerdo Chile-Unión Europea: Conozca cuáles serán los beneficios", *Minería Chilena*, publicado el 9 de diciembre de 2022, en: <https://www.mch.cl/2022/12/09/modernizacion-de-acuerdo-chile-union-europea-conozca-cuales-seran-sus-beneficios/#> [acc. 21/11/23].

por el lado de Chile, alcanzar un amplio y comprehensivo acceso a mercados; por el lado de la UE, avanzar en nuevas materias y disciplinas comerciales como en servicios, propiedad intelectual (sobre todo, la garantía de reconocimiento de las indicaciones geográficas de ciertos productos), reglas de origen, entre otras.¹⁴

En una lectura del índice del "Acuerdo en principio"¹⁵, documento preliminar (en inglés) que está siendo objeto de revisión jurídica, se identifican treinta y tres capítulos que contienen varias áreas relevantes en cuanto a beneficios para los exportadores chilenos y, en general, para el desarrollo del país. Al momento de destacarlas, la SUBREI¹⁶ pone énfasis en ciertos aspectos clave en el plano comercial, entre los que se puede mencionar:

- *Acceso a mercado*: expande el porcentaje de productos cubiertos por rebajas arancelarias en la UE a un 99,6% de las líneas arancelarias, es decir, casi el total de las exportaciones chilenas a la UE (mejora, en especial, el acceso para el sector agroindustrial y alimentos en general -productos agrícolas, agrícolas procesados y pesqueros)
- *Facilitación del comercio*: incorporando nuevas disciplinas que prevén estándares para el "operador económico autorizado", minimiza el requerimiento de documentación y data para importadores, simplifica procedimientos en aduana y posibilita el pago electrónico, entre otros asuntos
- *Compras públicas y Servicios*: se actualizan las normas en ambos capítulos, con nuevas normas y disciplinas, tales como medidas anticorrupción y transparencia con medios tecnológicos para las compras públicas, previendo que en ambos casos todo ello facilite el acceso para las PyMEs a los mercados europeos

Por su parte, se destaca la incorporación de nuevos capítulos que abordan materias innovadoras en su vinculación del comercio con dimensiones de desarrollo humano y sustentable. En ese sentido, Chile fue impulsor de la inclusión de un capítulo de *género y comercio* -es el primero que la UE incorpora en sus acuerdos comerciales- que promueve la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres. Asimismo, se incluyó un capítulo sobre *pequeñas y medianas empresas* con el objetivo de ayudar a las PyMEs en su internacionalización. También cuenta con un capítulo de *comercio y desarrollo sostenible*, así como diversas disposiciones orientadas a la protección de los derechos laborales y del medio ambiente, si bien resguardando el espacio regulatorio nacional para establecer los propios niveles de protección. Por último, considera la relevancia de la innovación incluyendo un capítulo sobre *comercio digital*, estableciendo disposiciones sobre reconocimiento transfronterizo de firma electrónica, validez de contratos por medios electrónicos, protección al consumidor y prohibición de exigir el acceso al código fuente como requisito para operar en un determinado mercado, entre otras.

En el plano de las inversiones, el AMA establece un marco regulatorio amplio y común que, una vez en vigor, sustituirá a los 16 Acuerdos de protección de inversiones bilaterales de Chile con países europeos (y otros 2 suscritos pero que

¹⁴ Tal como se habían identificado en el análisis del inicio del proceso negociador, en: Ferrero, Mariano, *La Modernización del Acuerdo...*, op. cit., p. 10.

¹⁵ SUBREI, *Acuerdo en principio*, en: <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/modernizacion-ue-chile/textos-del-acuerdo> [acc. 21/11/23].

¹⁶ Se sintetiza la información entregada en: SUBREI, *Acuerdo Marco Avanzado entre Chile y la Unión Europea*, disponible en: <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/modernizacion-ue-chile#:~:text=El%20Acuerdo%20que%20moderniza%20el,chilenas%20a%20la%20Uni%C3%B3n%20Europea.> [acc. 20/11/23].

no entraron en vigor). De esta manera, se entregará mayor certeza jurídica, corrigiendo diversas inconsistencias con el marco fragmentado precedente, pero a la vez garantizará el derecho y capacidad de regulación del Estado. A su vez, en materia de solución de controversias, se establece un novedoso sistema de cortes de inversiones permanente para resolver disputas entre inversionistas y Estados¹⁷, que fue impulsado fuertemente por la UE y que pretende asegurar eficacia, imparcialidad y previsibilidad.

En definitiva, la modernización del acuerdo entre Chile y la UE se plasmó en dos instrumentos jurídicos, considerando el reparto de competencias entre las instituciones comunitarias (Comisión, Consejo y Parlamento Europeo) y los Estados miembros de la UE. Así, el Acuerdo Marco Avanzado se concentra en el ámbito de diálogo político y cooperación, y en materia de inversiones, que son de competencia compartida con los Estados miembros de la UE, por lo que deberá ser ratificado por los parlamentos nacionales de los países miembros de la UE y por el Congreso Nacional de Chile, de acuerdo a los requerimientos constitucionales internos. Por otra parte, el Acuerdo Interino de Libre Comercio que consolida lo acordado en el ámbito comercial -en materias de atribución comunitaria exclusiva- y sólo requiere la ratificación de las instituciones europeas y de Chile.¹⁸

Con carácter previo a iniciar esa fase, el acuerdo se encuentra desde principios de 2023 en la etapa de revisión jurídica en reuniones de trabajo de ambas Partes.¹⁹ Posteriormente, se traducirán los textos a los idiomas oficiales de Chile y los Estados miembros de la UE y se procederá a su suscripción formal, lo que estaba previsto que se concrete a finales de 2023.

¹⁷ Vassallo Fernández, Nicolás, "¿Prohibir o No Prohibir? La UE y el intento de impedir la existencia del *double-hatting* en el arbitraje de inversiones para dotarlo de legitimidad", *Actualidad Jurídica*, n° 48, Julio 2023, pp. 113-138, en pp. 116-119.

¹⁸ Este instrumento estará en vigor de manera preliminar hasta que se complete la ratificación del AMA, ya que en ese momento quedará subsumido por éste. Ver: EFE, "Canciller van Klaveren y Comisaria de la UE avanzan en acuerdo de modernización", *El Mostrador*, 14 de marzo de 2023, en: <https://www.elmostrador.cl/dia/2023/03/14/canciller-van-klaveren-y-comisaria-de-ue-avanzan-en-acuerdo-de-modernizacion/> [acc. 21/11/23].

¹⁹ SUBREI, *Chile y la UE intensifican proceso de revisión legal del Acuerdo Marco Avanzado*, Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales - MINREL, Sala de prensa, 26-01-2023, en: <https://www.subrei.qob.cl/sala-de-prensa/noticias/detalle-noticias/2023/01/26/chile-y-la-ue-intensifican-proceso-de-revisi%C3%B3n-legal-del-acuerdo-marco-avanzado> [acc. 20/11/23].