

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y**  
**SOCIOLOGÍA**



**EL ACUERDO UE-CHILE : LA GEOPOLÍTICA Y POLÍTICA**  
**EXTERIOR EUROPEA EN AMÉRICA LATINA**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**  
**PRESENTADA POR**

Beatriz Hernández Pérez

Bajo la dirección del doctor

Eusebio Mujal-León

**MADRID, 2013**

***INSTITUTO UNIVERSITARIO INVESTIGACIÓN  
ORTEGA Y GASSET***

**DOCTORADO EN ESTUDIOS EUROPEOS**

**Tesis**

EL Acuerdo UE-Chile: la geopolítica y política exterior europea en América  
Latina

**Doctoranda:** Beatriz Hernández Pérez

**Director de la Tesis Doctoral:** Eusebio Mujal-León

**22 de junio de 2012**

## INDICE TESIS

### Contenido

|  |    |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN .....   | 7  |
| 2. Relevancia del estudio, objetivos e hipótesis .....   | 9  |
| 3. Límites del estudio y metodología .....   | 11 |
| 4. Enfoques de la investigación .....  | 14 |
| 5. Presentación de los capítulos.....  | 19 |
| 1. La Unión Europea como un actor internacional .....  | 19 |
| 2. Las Relaciones Exteriores de la Unión Europea: orientaciones y prioridades .....  | 21 |
| 3. La Política Exterior de Chile y sus relaciones comerciales.....   | 23 |
| 4. Relaciones UE-CHILE: condiciones favorables para la Asociación .....  | 24 |
| 5. El Acuerdo de Asociación: Alcance y Disposiciones.....  | 26 |
| 6. Una relación en consolidación en un contexto adverso .....  | 27 |
| CAPÍTULO 1. LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR INTERNACIONAL.....   | 29 |
| 1.1.- Integración europea: un proyecto en construcción.....  | 29 |
| 1.1.1.- <i>La historia de la construcción europea: un proceso en continua evaluación y profundización</i> .....                | 31 |
| 1.2.- El modelo institucional de la UE: en busca del equilibrio de intereses nacionales. 37                                    |    |
| 1.3.- La distribución de competencias exteriores entre las instituciones europeas.....   | 41 |
| 1.3.1.- <i>El papel del Consejo Europeo en la definición de la política exterior</i> .....                                     | 45 |
| 1.3.2.- <i>El papel de la Comisión Europea en la ejecución de la acción exterior</i> .....                                     | 47 |
| 1.3.3.- <i>El papel del Parlamento Europeo en la cooperación inter-institucional</i> .....                                     | 50 |
| 1.3.4.- <i>La necesidad de una mayor cooperación entre los estados miembros y las instituciones europeas</i> .....             | 51 |
| 1.4.- La UE como actor mundial: más allá de un mercado común.....  | 52 |
| CAPÍTULO 2. LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UE: ORIENTACIONES Y PRIORIDADES ...  | 56 |
| 2.1.- Los Instrumentos de la política exterior.....  | 56 |
| 2.1.1.- <i>La Política de Cooperación al Desarrollo y la Ayuda Humanitaria (AOD) como característica de “soft-power”</i> ..... | 58 |
| 2.2.- La construcción de una Diplomacia europea y una cooperación en materia de Seguridad .....                                | 63 |
| 2.2.1.- <i>El Diálogo Político: de la CPE a la PESC</i> .....  | 64 |
| 2.3.- La Política Comercial de la UE: el núcleo duro de su política exterior .....   | 73 |
| 2.3.1.- <i>Los Acuerdos de Libre Comercio con países terceros</i> .....  | 77 |
| 2.3.2.- <i>Prioridades comerciales en un contexto internacional cambiante</i> .....  | 85 |
| 2.4.- Las Preferencias de la EU por las Relaciones Regionales.....   | 87 |
| 2.4.1.- <i>Los Acuerdos Preferenciales con los países ACP</i> .....  | 87 |
| 2.4.2.- <i>Las Relaciones con Asia</i> .....   | 88 |
| 2.4.4.- <i>Las Relaciones con sus países vecinos: del Este, Mediterráneos y Magreb</i> .....                                   | 95 |

|  |     |
|--|-----|
| 2.5.- Las prioridades de la Relaciones Exteriores de la UE y la conclusión de Acuerdos mixtos: el caso de Chile.....               | 99  |
| 2.5.1.- <i>Las características de la política exterior europea</i> .....   | 99  |
| 2.5.2.- <i>El Acuerdo UE-Chile como modelo para la región</i> .....  | 104 |
| <b>CAPÍTULO 3. LA POLITICA EXTERIOR DE CHILE Y SUS RELACIONES COMERCIALES</b> .....  | 108 |
| 3.1.- El modelo de política exterior en Chile y el respeto por el derecho internacional .....                                      | 108 |
| 3.2.- La política comercial chilena: más que un instrumento de política exterior.....  | 109 |
| 3.3.- Superando el aislamiento internacional durante el Gobierno Militar .....   | 111 |
| 3.4.- Los gobiernos en democracia y la inserción internacional de Chile .....  | 114 |
| 3.4.1.- <i>Las Políticas neoliberales: Crecimiento económico y comercio exterior</i> .....   | 114 |
| 3.4.2.- <i>El fortalecimiento de la DIRECON y su relación con los actores públicos y privados en la política exterior</i> .....    | 121 |
| 3.5.- La Diversificación de las exportaciones y de los mercados .....  | 127 |
| 3.5.1.- <i>El intercambio comercial: Destino de las Exportaciones por zonas geográficas</i> .....                                  | 127 |
| 3.5.2.- <i>Los nuevos productos de exportación</i> .....   | 131 |
| 3.6.- La Atracción de las Inversiones Extranjeras Directas.....  | 134 |
| 3.7.- Intercambio Comercial con el Mundo y fin de la dependencia con Europa .....  | 137 |
| <b>CAPÍTULO 4. UE-CHILE: ¿UN CONTEXTO FAVORABLE PARA NEGOCIAR EL ACUERDO?</b> ....   | 143 |
| 4.1.- Antecedentes del interés europeo por la región latinoamericana .....   | 143 |
| 4.2.- Evolución de la relaciones de la UE con Chile desde el retorno a la democracia .   | 146 |
| 4.2.1.- <i>El Acuerdo Marco de 1996 y la formula de las pasarelas con MERCOSUR</i> .....   | 147 |
| 4.3.- Un contexto político favorable para las negociaciones .....  | 151 |
| 4.4.- Un contexto económico favorable para las negociaciones .....   | 158 |
| 4.5.- Negociación del Acuerdo con Chile: intereses compartidos pero diferenciados..  | 165 |
| 4.5.1.- <i>Intereses para la UE</i> .....  | 165 |
| 4.5.2.- <i>Los intereses económicos de Chile por el Acuerdo de Asociación</i> .....  | 176 |
| <b>CAPÍTULO 5. EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN: ALCANCES Y DISPOSICIONES</b> .....  | 187 |
| 5.1.- Consensuando intereses en la UE: el mandato de negociación.....  | 187 |
| 5.2.- El proceso de negociación: una vía rápida y flexible con excepciones.....  | 189 |
| a) <i>El sector del vino</i> .....   | 190 |
| b) <i>El sector de la pesca</i> .....  | 194 |
| 5.3.- Un acuerdo mixto: los tres pilares.....  | 202 |
| 5.3.1.- <i>El diálogo político</i> .....   | 202 |
| 5.3.2.- <i>El Comercio: apertura de la “fortaleza europea” con excepciones</i> .....   | 208 |
| a) Libre circulación de productos agrícolas y pesqueros .....  | 209 |
| b) Libre circulación de productos industriales .....   | 218 |
| c) Otras disposiciones ligadas al comercio: Servicios, Inversiones, Compras Públicas y Protección de la Propiedad Intelectual..... | 220 |
| 5.3.3.- <i>La Cooperación: un modelo ad hoc para complementar el comercio</i> .....  | 222 |
| <b>CAPÍTULO 6. UNA RELACIÓN EN CONSOLIDACIÓN EN UN CONTEXTO ADVERSO</b> .....  | 229 |

|   |     |
|---|-----|
| 6. 1 Los avances en las relaciones comerciales: un AA muy beneficioso para Chile.....   | 229 |
| 6.2.- Los obstáculos que frenan los impactos del comercio en el AA .....                | 236 |
| 6.2.1 <i>La crisis europea y el efecto de China</i> .....                               | 236 |
| 6.2.2.- <i>Los problemas estructurales en Chile</i> .....                               | 240 |
| a) Diversificar los productos de exportación .....                                      | 241 |
| b) Mejorar la estructura productiva y el capital humano.....                            | 242 |
| 6.3.- Nuevas orientaciones en la cooperación para el desarrollo .....                   | 243 |
| 6.3.1.- <i>La Cohesión Social y la distribución de los beneficios</i> .....             | 243 |
| 6.4.-Una visión de futuro: superando la asimetría en las relaciones .....               | 245 |
| CONCLUSIONES.....   | 248 |
| BIBLIOGRAFÍA TESIS .....  | 257 |
| RECURSOS ELECTRONICOS: .....  | 279 |
| ENTREVISTAS: .....  | 283 |
| Anexos: .....   | 284 |
| Anexo 1. Lista de Siglas y Abreviaturas.....  | 285 |
| Anexo 2. Destino Regional de la Ayuda (AOD) comparado UE y otros miembros del CAD ..... | 291 |
| Anexo 3. Cuadro Tratados de Libre Comercio de la UE con el resto del mundo.....         | 292 |
| Anexo 4. Cuadro Tratados de Libre Comercio de Chile con el resto del mundo.....         | 295 |
| Anexo 5. Evolución del Tipo de Cambio Real en Chile.....                                | 298 |
| Anexo 6. Evolución de las negociaciones para establecer un Acuerdo de Asociación. ....  | 299 |
| Anexo 7. Desgravación arancelaria en el Acuerdo de Asociación .....                     | 300 |
| Anexo 8. Intercambio comercial de la UE en el mundo.....                                | 302 |
| Summary in English: .....   | 303 |
| 1. Introduction.....  | 303 |
| 2. Relevance of the study, objectives and hypothesis.....                               | 305 |
| 3. Limitations of the study and methodology .....                                       | 307 |
| 4. Presentation of the chapters and results .....                                       | 310 |
| Conclusions.....  | 314 |

## INDICE DE FIGURAS, CUADROS Y GRÁFICOS

|  |            |
|--|------------|
| <b>Figura 1. El tratado de la UE: el Sistema de los Tres Pilares.....</b>  | <b>44</b>  |
| <b>Cuadro 1. Destino Regional de la AOD bilateral neta de la UE (Estados miembros en conjunto con la Comisión Europea) en % 2001-2002 .....</b>      | <b>60</b>  |
| <b>Cuadro 2. Destino Regional de la AOD bilateral neta de la UE (Estados miembros en conjunto con la Comisión Europea) en % 2004.....</b>            | <b>60</b>  |
| <b>Cuadro 3. Resumen de las cantidades previstas por la UE para Cooperación al Desarrollo para el periodo 2007-2013 (por áreas geográficas).....</b> | <b>62</b>  |
| <b>Cuadro 4. Indicadores de Comercio Exterior 1990-2008.....</b>   | <b>117</b> |
| <b>Cuadro 5. Importaciones de Chile según países de Origen .....</b>   | <b>132</b> |
| <b>Cuadro 6. Exportaciones de Chile según Sectores Productivos .....</b>   | <b>133</b> |
| <b>Cuadro 7. Restricciones no arancelarias CEE a las exportaciones chilenas:.....</b>  | <b>139</b> |
| <b>Cuadro 8. Destino de exportaciones del bloque Unión Europea (Porcentajes).....</b>  | <b>140</b> |
| <b>Cuadro 9. Aranceles Aduaneros Externos .....</b>  | <b>162</b> |
| <b>Cuadro 10. Relación Comercio Exterior y Empleo 1996-2003.....</b>   | <b>180</b> |
| <b>Cuadro 11. Lista de Productos agrícolas seleccionados con aranceles especiales ad honorem (EP) .....</b>  | <b>214</b> |
| <b>Cuadro 12. Productos Chilenos sujetos a un Sistema de Cuotas .....</b>  | <b>215</b> |
| <b>Cuadro 13. Productos Europeos sujetos a un Sistema de Cuotas.....</b>   | <b>216</b> |
| <b>Cuadro 14. Principales socios comerciales de Chile (2009).....</b>  | <b>230</b> |
| <b>Cuadro 15. Coeficiente de Apertura Externa (CAE) Chile-UE .....</b>   | <b>235</b> |
| <b>Gráfico 1. La AOD en América Latina en la década de los años 80 y 90. ....</b>  | <b>93</b>  |
| <b>Gráfico 2. Balanza Comercial y PIB 1990-2008 .....</b>  | <b>119</b> |
| <b>Gráfico 3. Coeficiente CAE.....</b>   | <b>120</b> |
| <b>Gráfico 4. Inversión en Infraestructura 1980-2011 (% del PIB).....</b>  | <b>121</b> |
| <b>Gráfico 5. Distribución de la IED por sectores .....</b>  | <b>135</b> |
| <b>Gráfico 6. Evolución de las Inversiones Extranjeras Directas en Chile .....</b>   | <b>136</b> |
| <b>Gráfico 7. Destino de las Exportaciones Chilenas 1990-199 .....</b>   | <b>137</b> |
| <b>Gráfico 8. Percepción de la corrupción 1995-2002.....</b>   | <b>153</b> |
| <b>Gráfico 9. Estabilidad política 1996-2002 .....</b>   | <b>155</b> |
| <b>Gráfico 10. Efectividad gubernamental 1996-2002.....</b>  | <b>155</b> |
| <b>Gráfico 11. Evolución del Índice de Desarrollo Humano en Chile 1980-2005 .....</b>  | <b>157</b> |
| <b>Gráfico 12. Evolución de las Inversiones Extranjeras en Chile 1990-2008 .....</b>   | <b>166</b> |
| <b>Gráfico 13. PIB per cápita 1980 – 2007 (GNI per cápita PPP current internacional \$) .....</b>  | <b>167</b> |
| <b>Gráfico 14. La AOD bilateral y multilateral en Chile 1992.....</b>  | <b>184</b> |
| <b>Gráfico 15. Exportaciones de Vino embotellado por Área Geográfica 2003.....</b>   | <b>193</b> |
| <b>Gráfico 16. El crecimiento de la producción pesquera en Chile, entre 1950-2007 .....</b>  | <b>196</b> |
| <b>Gráfico 17. El crecimiento de la producción acuífera en Chile, entre 1950-2007 .....</b>  | <b>196</b> |
| <b>Gráfico 18. La AOD bilateral y multilateral en Chile 2002.....</b>  | <b>223</b> |
| <b>Gráfico 19. Exportaciones de Chile a la UE 1997-2010 (15 países miembros).....</b>  | <b>233</b> |
| <b>Gráfico 20. Importaciones de Chile desde la UE 1997-2010 (15 países miembros) .....</b>   | <b>234</b> |
| <b>Gráfico 21. Exportaciones de Chile a la UE 2002-2008.....</b>   | <b>235</b> |
| <b>Gráfico 22. Evolución del intercambio comercial de Chile con sus principales socios (UE, EE.UU., China) 2000-2010.....</b>                        | <b>237</b> |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Gráfico 23. Porcentaje de participación en el intercambio comercial con Chile (UE, EE.UU., China) 2000-2010 .....</b> | <b>237</b> |
| <b>Gráfico 24. Importaciones de Chile con sus principales socios comerciales 1997-2010.....</b>                          | <b>238</b> |

## INTRODUCCIÓN

Esta tesis analiza los factores que llevaron a la Unión Europea (UE) a firmar un Acuerdo de Asociación (AA) con Chile en el año 2002. En primer lugar, se hace un estudio del contexto histórico en el que fue negociado y las expectativas que las partes involucradas mantenían en dicho Acuerdo para explicar las razones políticas y económicas que llevaron a la firma de éste. En segundo lugar, se hace un análisis del proceso de negociación iniciado en el año 1999, que condujo a la firma del Acuerdo más avanzado de la UE con un país latinoamericano, así como de los resultados del mismo, es decir del contenido final acordado por los países socios. Para finalizar, se observan algunos avances de los compromisos del Acuerdo y se presentan, a modo prospectivo, los obstáculos que podrían ser removidos para asegurar un mayor éxito en la distribución de los beneficios del Acuerdo entre los ciudadanos de los países socios.

Basándonos en la naturaleza misma del Acuerdo, se pretende analizar los contenidos de éste en su vertiente comercial, pero ligado a los ejes transversales que lo acompañan: la cooperación y el diálogo político. Esto teniendo tres objetivos principales: 1) explicar los factores que hicieron posible la apertura de negociaciones; 2) analizar el proceso de negociación y sus resultados a través del estudio de los actores y sus intereses; 3) observar la evolución de las relaciones comerciales, haciendo una evaluación de la situación actual y sus proyecciones futuras de acuerdo a los límites que se presentan en los socios.

Es importante analizar las características de cada unidad de análisis y las orientaciones políticas y económicas que mueven las acciones concretas de cada actor implicado en la gestión y aplicación de dicho Acuerdo. El propósito es el de explicar el comportamiento de los actores, sus intereses y los resultados obtenidos en el Acuerdo de Asociación a través de las disciplinas de las Relaciones Internacionales y la Economía Política Internacional. Por el carácter de la política exterior y la aplicación de sus instrumentos económicos y políticos, las Unidades de Análisis de este estudio son principalmente: los gobiernos y sus instituciones, que definen las políticas comerciales y las políticas exteriores; las asociaciones empresariales y sindicatos, que actúan como lobby influenciando la toma de decisiones.

Pese al limitado tamaño de su mercado y la marcada asimetría económica con la UE, Chile firmó un Acuerdo de Asociación muy avanzado, por lo que es importante analizar la especificidad del modelo económico chileno, como un caso de referencia en las relaciones de la UE con la región latinoamericana, sobre todo, en un contexto histórico donde la prioridad de la UE era la de promocionar las relaciones birregionales en base a la integración regional y el libre comercio.

Hasta la fecha, se han estudiado las relaciones de la UE con la región latinoamericana desde las perspectivas y disciplinas de la ciencia política y las relaciones internacionales o bien desde la economía. En el caso del Acuerdo entre la UE y Chile, han sido varios autores quienes han analizado los intereses mutuos y los contenidos del acuerdo<sup>1</sup>. Sin embargo, hace falta un análisis que contemple un estudio más profundo de los factores endógenos y exógenos que llevaron a la conclusión del Acuerdo, y que tenga en cuenta los actores políticos y económicos para determinar cuáles fueron los verdaderos intereses que perseguían. Es decir, un estudio desde la mirada de la formulación de la política exterior pero también cercano a la economía política internacional. Tras una revisión exhaustiva de las investigaciones que se han realizado hasta la fecha, se encuentra un vacío importante en la literatura académica sobre el Acuerdo entre la UE y Chile. Si bien existen muchas publicaciones sobre la política exterior europea en cuanto al proceso institucional en la toma de decisiones, los objetivos generales y las capacidades de acción de la UE, no existen estudios específicos sobre el proceso negociador con Chile, los objetivos reales en el Acuerdo y el impacto regional esperado. Igualmente, se encuentra una falta de investigaciones académicas que analicen el proceso de toma de decisiones en la política exterior y los objetivos en el Acuerdo desde el lado chileno. En este sentido, el levantamiento de información realizado en esta tesis será

---

<sup>1</sup> En estos autores podemos encontrar por ejemplo a: Blanc Altemir, A. 2005. Los tres pilares del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea: diálogo político, cooperación y comercio. *Revista de Estudios Internacionales* (151). Universidad de Chile; Fernández-Ardavín, A., e I. Hurtado. 2005. Análisis del Acuerdo Comercial con Chile y sus repercusiones sobre el Comercio Exterior Español. *Tribuna de Economía ICE*, septiembre-octubre (825); García de Lomana, R. 2002. Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile. Información Comercial Española-Publicación del Ministerio de Economía. España: Subdirección General de Coordinación y Evaluación Comercial; Casanueva, H., E. Moyano y R. Madera. 2008. *Análisis de los cinco años del Acuerdo. Centro Latinoamericano para las relaciones con Europa*. Santiago de Chile: CELARE.; Gamboa, R. 2008. *El Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea. Una evaluación a cinco años de su firma. En América Latina y la Unión Europea: una integración esperanzadora pero esquiva*, ed. Osterlof Obregón, D., San José de Costa Rica: Juricentro, OBREAL, FLACSO. Freres,C.; S. Gratius, T. Mallo, A. Pellicer y J. A. Sanahuja (eds). 2007. *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?* Madrid: Fundación Carolina-CeALCI.

sin duda un aporte al conocimiento científico, tanto en el estudio de las relaciones exteriores de la Unión Europea, como de la política exterior chilena.

En este estudio no se busca predecir resultados del Acuerdo de Asociación, sino encontrar explicaciones complementarias a las que nos dictan las teorías de Economía Política Internacional y Relaciones Internacionales, a partir de una revisión de la confluencia de los actores y los procesos de negociación en un contexto histórico especial. La complejidad del análisis de la política exterior europea radica en que no se observan las acciones propias de un Estado, sino las de una nueva entidad en formación en la que se suman intereses nacionales y europeos. Estas acciones tampoco se limitan a objetivos comerciales, sino que apuntan a un objetivo mayor que es el posicionamiento de la UE en el sistema internacional y en el subsistema latinoamericano en específico.

## **2. Relevancia del estudio, objetivos e hipótesis**

En un momento en el que la globalización y la liberalización del comercio aparecieron como fenómenos de cambio por su intensidad y rapidez en la década de los 90, la UE se perfilaba como un actor internacionalmente reconocido en el plano económico por ser la primera potencia comercial del mundo, pero menos conocido por su política exterior, ya que ésta todavía era incipiente. En América Latina, se posicionaba como un socio comercial con valores fuertemente arraigados en la democracia y el respeto por el Derecho Internacional.

Si bien Chile no era un socio prioritario en la región, fue el primer país en firmar un Acuerdo de Asociación con la UE en Sudamérica, por lo que se presenta como un caso importante para ser estudiado, ya que podría servir como modelo para futuros acuerdos en la región. Chile representa solamente el 0,5% del comercio extra-comunitario; es un país en desarrollo con un mercado pequeño y en definitiva tiene un poder de compra limitado, por lo que cabe preguntarse ¿por qué la UE tiene un acuerdo de cuarta generación con este pequeño país? ¿Cómo atrajo Chile la atención de la UE? ¿Cuáles eran los intereses económicos y políticos de ambas partes? ¿Se puede decir que es un acuerdo exitoso para las partes?

Para dar respuesta a estas preguntas, el presente trabajo de investigación pretende:

1) Determinar qué factores económicos y políticos favorecieron la apertura de las negociaciones:

- La estabilidad macroeconómica de Chile
- La estrategia comercial de Chile
- La consolidación democrática de Chile
- El marco normativo de Chile

2) Examinar el comportamiento de los actores que influenciaron la toma de decisiones en las negociaciones: funcionarios de gobierno, grupos de presión, sociedad civil, etc.;

3) Identificar los intereses económicos y políticos más importantes de ambas partes: competencia comercial, estrategias de inserción internacional y posicionamiento regional estratégico;

4) Evaluar los contenidos del Acuerdo en los ámbitos de comercio y de cooperación, de acuerdo al contexto económico y político de ambas partes.

La UE abrió negociaciones comerciales con Chile para alcanzar un Acuerdo de Asociación de cuarta generación<sup>2</sup>. Los Acuerdos de Asociación, también conocidos en la UE como acuerdos Mixtos<sup>3</sup>, contemplaban tres pilares importantes: el diálogo político, la cooperación económica y el comercio. La firma de un Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile en el año 2002 supuso el reconocimiento de la madurez política y solidez económica de Chile, al que la UE identificaba como un socio cualificado y fiable, así como un modelo de desarrollo y estabilidad<sup>4</sup>. En definitiva, Chile es el primer país de Sudamérica y uno de los pocos países en vías de desarrollo que tiene un Acuerdo de Asociación con la UE con un alcance tan amplio.

---

<sup>2</sup> Un acuerdo de cuarta generación incluye además de la tradicional cooperación económica y técnica, un diálogo político institucionalizado y preferencias comerciales recíprocas para liberalizar el comercio bilateralmente.

<sup>3</sup> Los tradicionales acuerdos de comercio o de cooperación vinculaban sólo a la UE pero al incorporar nuevos ámbitos en materia política y económica que pertenecían a las competencias reservadas a los Estados miembros, los Acuerdos tenían que ser firmados y ratificados por las instituciones comunitarias y por los Quince Estados miembros, por lo que se llaman Acuerdos Mixtos. Macleod, I; I.D. Hendry; y S. Hyett. 1996. *The External Relation of the European Community*. Oxford: Oxford, Clarendon Press: 143.

<sup>4</sup> Blanc Altemir, A. 2005. Los tres pilares del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea: diálogo político, cooperación y comercio. *Revista de Estudios Internacionales* (151). Universidad de Chile: 77.

En este sentido, el Acuerdo de Asociación se presenta como estudio de caso en el que se plantean algunas hipótesis importantes que explicarían la acción exterior de la UE en América Latina y en concreto en Chile:

- El AA presenta objetivos políticos más importantes que comerciales para la UE.
- Existe una “europeización” de los intereses nacionales de algunos Estados Miembros hacia Chile que influyen en la toma de decisiones en Europa.
- El Acuerdo debe servir como un modelo a seguir en la región (*spillover* regional<sup>5</sup>).
- El AA es un Acuerdo Mixto que quiere evitar la desviación del comercio asociada al Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y EE.UU.
- El Comercio y la Cooperación al Desarrollo son complementarios para que los ciudadanos aprovechen mejor los beneficios del acuerdo y la UE mantenga aliados.

### 3. Límites del estudio y metodología

La secuencia temporal de los acontecimientos y situaciones, es un elemento crítico para determinar las causas<sup>6</sup> que explican un determinado fenómeno, por lo que el estudio parte con el momento en que la UE y Chile muestran un interés mutuo para profundizar las relaciones, hasta la firma del Acuerdo como un proceso en el cual se ven tendencias de cambio significativas a nivel endógeno y exógeno, es decir tanto en sus contextos nacionales como internacionales. Igualmente, para explicar los objetivos que perseguían ambas partes, el estudio se centra en los contenidos que se negociaron en el Acuerdo, y en menor medida en los resultados obtenidos hasta la fecha, por lo que hay un análisis del mismo desde su entrada en vigor.

En concreto, se han delimitado tres periodos de estudio importantes: 1) la década de los 90 como contexto histórico y restablecimiento del funcionamiento democrático de Chile después de la

---

<sup>5</sup> Para Ernest Haas el *spillover* regional ocurre cuando la cooperación entre un grupo de países tiene efectos sobre el comercio de los países que quedaron fuera y por tanto finalmente también solicitan formar parte de esa cooperación, en este caso aplicado a las preferencias comerciales. Haas, E. 1958. *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press: 317 citado en: Cram, L. 2001. *Integration Theory*. En *European Union: Power and Policy Making*, eds Richardson, J. Londres: Routledge: 59.

<sup>6</sup> Babbie, E. 1996. *Manual para la Práctica de la Investigación Social*. Bilbao: Desclee De Brouwer: 128.

dictadura; 2) el año 1999, momento en el que se abre el proceso de negociaciones hasta su firma en el año 2002; 3) los cinco primeros años de liberalización comercial y cambio en las orientaciones de cooperación, es decir, del año 2003 hasta el año 2010.

Las variables explicativas que se consideran comprenden variables económicas –intercambio comercial, desviación de comercio, sistema normativo, propiedad intelectual, inversiones- y variables políticas –alianzas, posición y prestigio internacional, identidad, valores comunes-. En ambos casos, las variables responden a factores exógenos y endógenos, es decir, se tiene en cuenta la influencia del contexto nacional e internacional en el proceso de toma de decisiones. El contexto internacional en la década de los 90 se encontraba marcado por la globalización y el multilateralismo, con un fuerte compromiso en fomentar el libre comercio (creación de la OMC y multiplicación de tratados de libre comercio), aunque con una agenda internacional crecientemente securitizada desde el año 2001.

No obstante, más que medir una relación causal entre variables, se usa el método de estudio de caso, en el que se busca una explicación a partir de la secuencia en los procesos de toma de decisión. Aunque puede darse una correlación entre variables independientes, esto no implica que haya una “causalidad”; es decir, que se vayan a encontrar condiciones que sean siempre necesarias o suficientes por sí solas para explicar el resultado, que en este caso es la firma del Acuerdo de Asociación.

El fenómeno observado se explica a partir de algunas variables independientes y condiciones del entorno, que han influido en la toma de decisiones en un momento preciso. Es decir, se establece una cadena de evidencias que explican empíricamente pero de manera comprensiva los medios, motivos y oportunidad para alcanzar el resultado<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> George, A., y A. Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Massachusetts: MIT Press: 21.

En este estudio, se encontraron dos procesos causales (*process-tracing*<sup>8</sup>) cuya interacción pueden explicar la toma de decisiones: 1) la formación y consolidación de una política exterior en Europa, con una “europeización” de los intereses nacionales; 2) la inserción económica internacional de Chile, su apertura y formación de acuerdos de libre comercio que competían con la UE.

Una definición tradicionalmente aceptada de política exterior se refiere a las acciones de los gobiernos, dirigidas a mantener o cambiar en alguna medida su entorno exterior, pero no hay un consenso sobre la teoría o incluso el método que mejor explique la política exterior<sup>9</sup>. Brian White define la política exterior europea como un sistema de acciones que puede ser explicada por diversas teorías, teniendo en cuenta que los racionalistas se enfocan en interrogar sobre por qué se toman determinadas decisiones a partir de las opciones y el comportamiento de los actores, mientras que los constructivistas se enfocan en explicar cómo es posible tomar esas decisiones a partir de los sistemas de creencias, identidades, normas, y percepciones<sup>10</sup>.

Además de la dificultad que presenta el análisis teórico de la acción exterior de un actor tan peculiar, también hay que tener en cuenta el hecho de que en ciencias sociales es difícil medir conceptos o variables tan generales como interés nacional, poder, o identidad<sup>11</sup>, por lo que una alternativa viable es la de medir los fenómenos a partir de contextos que se puedan analizar como “variables contextuales”. En este sentido, los actores y sus intereses se sitúan en procesos dinámicos de toma de decisiones, en los que se tiene en cuenta las condiciones del medio interno y externo.

Para analizar la secuencia en la toma de decisiones, se usan diversos métodos de recolección de datos, como las entrevistas en profundidad a los actores que participaron en las negociaciones y en la fase de implementación del Acuerdo. También se revisan los estudios ya realizados sobre el

---

<sup>8</sup> De acuerdo a la definición de George y Bennett, “Process-tracing is the only observational means of moving beyond covariation alone as a source of causal inference”: 224. “Asserts a causal sequence into an analytical explanation couched in theoretical variables that have been identified in the research design”: 225.

<sup>9</sup> White, B. 2004. Foreign Policy Analysis and the New Europe. En *Contemporary European Foreign Policy Carlsnaes*, eds Walter, Sjurgen, Helene y Brian White. New York: Sage: 11.

<sup>10</sup> White, B. Foreign Policy Analysis: 23.

<sup>11</sup> White, B. Foreign Policy Analysis: 19.

intercambio comercial entre la UE y Chile, así como los estudios sobre la evolución y perspectivas de la cooperación económica y política. Se toman como fuentes de datos la documentación oficial de la UE, de organismos gubernamentales chilenos (DIRECON, AGCI, Ministerio de Economía y Ministerio de Relaciones Exteriores), la documentación de organismos internacionales (CEPAL, OIT, BID, BM, OCDE y OMC) y de organizaciones no gubernamentales (Oxfam, Transparencia Internacional, IIE, etc.)

#### 4. Enfoques de la investigación

Como se menciona anteriormente, la metodología a seguir se basa en dos áreas de estudio diferenciadas pero complementarias en este caso: las Relaciones Internacionales y la Economía Política Internacional (EPI), ya que ambas disciplinas definen y estudian la toma de decisiones en materia de política exterior. Desde finales de los años 70, algunos teóricos de las Relaciones Internacionales, especialmente en el estudio de las políticas exteriores, reafirmaron la inseparable relación entre políticas nacionales e internacionales y la disolución definitiva entre el poder económico y político.<sup>12</sup> Asistimos a una ruptura con el estudio tradicional de las relaciones internacionales debido a un nuevo contexto de pérdida de soberanía de los Estados, interdependencia, transnacionalismo y comercio internacional<sup>13</sup>. Si hasta la fecha la política exterior de los países dependía de la posición de cada país y de la distribución de poder en el sistema internacional, por primera vez surgen nuevos enfoques que destacan la importancia e influencia de la política doméstica en la formulación de la política exterior<sup>14</sup>. Aunque el enfoque realista se centró exclusivamente en el estudio estatista de la formulación de la política exterior, el

---

<sup>12</sup> Tooze, R. 1987. International Political Economy and International Relations: From 'Enfant Terrible' to Child Prodigy, or Just a Cuckoo in the Nest? *Journal of International Studies* 16: 349 – 351; y Putnam. R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games". En *Double-Edged Diplomacy*, ed. P. Evans, Berkeley: University of California Press: 431-468.

<sup>13</sup> Gourevitch, P. 1978. The second image reversed: the international sources of domestic politics. *International Organization*, 32 (4 ): 882.

<sup>14</sup> Edward Morse en su libro *Modernization and the Transformation of International Relations en 1976* explica que la creciente interdependencia en las sociedades modernas: "Las sociedades modernas en situaciones de interdependencia adquieren ciertas características políticas comunes tales como fuertes demandas de bienestar, burocratización, problemas de legitimidad que incrementan la importancia de la política doméstica en la formulación de la política exterior, comparado con el periodo de la diplomacia clásica". Citado en Gourevitch : *The second image reversed*: 893.

enfoque liberal tenía en cuenta la relación del Estado con la Sociedad<sup>15</sup>. Así por ejemplo para Andrew Moravcsik “la política exterior, como toda política de gobierno, refleja las preferencias de las distintas combinaciones de grupos e individuos en la sociedad (a nivel doméstico)”<sup>16</sup>.

En los países más desarrollados habían emergido nuevos actores con capacidad de lobby como asociaciones empresariales, sindicatos, ONGs, etc. con sus homólogos a nivel internacional. En definitiva la interdependencia entre los países también se veía influenciada por los cambios a nivel doméstico y viceversa, los cambios a nivel nacional también podían influir en el sistema internacional. Para Robert Putnam lo más importante no era medir que influía más si la política doméstica a la internacional o al revés, sino más bien estudiar cuándo y cómo estos factores determinan la política exterior. Basándose en los estudios previos de Rosenau y de Gourevitch sobre la influencia de la política interna o doméstica en la formulación de la política exterior la teoría de Robert Putnam sobre los dos niveles de negociación (nacional e internacional) es un referente imprescindible para entender el proceso de cooperación de los actores que es finalmente el que determina el éxito de las políticas. Para Putnam los gobiernos deben conciliar las demandas de los grupos a nivel nacional e internacional, sorteando las presiones y buscando una política exterior que sea aceptada por todos.

En cuanto a la EPI como campo de estudio todavía era incipiente en los años 70, pero al igual que en los estudios de política exterior, los cambios y la intensidad en las relaciones internacionales fomentaron el debate de algunos autores en torno a la integración de los mercados y la hegemonía del liberalismo norteamericano, como es el caso de Charles Kindleberger, gran defensor del realismo, o bien de autores como Joseph Nye o Robert Keohane, para los que la llamada interdependencia compleja incluía un poder cada vez mayor de la política económica en las relaciones exteriores. De idéntica manera, algunos economistas como Robert Gilpin y Susan Strange abrieron el mismo debate en torno a la teoría neoclásica, puesto que la economía global

---

<sup>15</sup> Por ejemplo autores como Rosenau han destacado la existencia de otros actores en el sistema distintos a los del Estado, en este caso toma el papel de la ciudadanía. J. N. Rosenau 1992. *Citizenship in a changing global order*. En *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, eds J. N. Rosenau y E. O. Czempiel (eds) Cambridge: Cambridge University Press: 272-294. Citado en Jackson R., y G. Sørensen. 2007. *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*. tercera. edición. Oxford: Oxford: 232.

<sup>16</sup> Jackson R., y G. Sørensen. *Introduction to International Relations*: 232.

ya no se limitaba a la interacción entre economías nacionales autónomas, sino que se basa en un mercado global consolidado para la producción, distribución y consumo.<sup>17</sup> La EPI se definía entonces como la relación de la política y la economía, lo que Gilpin define como la interacción entre Estados y mercados<sup>18</sup>. Un mercado donde los actores políticos como las instituciones públicas, partidos políticos y sindicatos, interactúan con los actores económicos a la hora de definir las políticas nacionales e internacionales.

En el caso de la UE, la política comercial europea es uno de los pilares clave de su política exterior, por lo que es importante en esta investigación incluir un análisis comercial orientado a explicar los objetivos económicos y políticos tanto de los países europeos como de Chile. Como señala Paul Krugman, las naciones no luchan por el comercio, pero sí es cierto que existe una rivalidad por el estatus y el poder<sup>19</sup>; si bien el comercio internacional no es un juego de suma cero, las ganancias económicas se reparten en distintos grados dependiendo de la posición de cada actor. Desde el liberalismo de Kant a la actualidad se entiende que gobiernos democráticos y abiertos al comercio buscan ganancias mutuas con la cooperación económica internacional, la resolución pacífica de los conflictos y los valores mutuos<sup>20</sup>. A pesar de las asimetrías de poder, en este caso en concreto entre la UE y Chile, para los intereses europeos este país latinoamericano parecía compartir la misma estrategia de inserción internacional a través del comercio y los mismos valores democráticos y de respeto hacia el derecho internacional (normas internacionales).

Diversos autores señalan que las decisiones y acciones de la política exterior europea persiguen objetivos diferenciados, ya que no sólo tratan de influir en el medio externo sino también en el medio interno: 1) mejorar las relaciones entre los países miembros (objetivos interrelacionales), 2) fortalecer o influenciar la integración europea (objetivos de integración) y 3) consolidar la

---

<sup>17</sup> Jackson, R. y G. Sørensen. Introduction to International Relations: 221.

<sup>18</sup> Gilpin, R. 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.: 10.

<sup>19</sup> Krugman, P.R. 2005. *El Internacionalismo "moderno". La economía internacional y las mentiras de la competitividad*. Segunda edición. Barcelona: Critica: 20.

<sup>20</sup> Kant, I. 1795. Perpetual Peace. En *Kant's Political Writting*, ed H. Reiss. 93-131. Cambridge: Cambridge University Press 1992.; y también Russett, B. M 1989. Democracy and Peace. En *Choices in World Politics: Sovereignty and Interdependence*, ed B. Russett et al. 245-261. New York: Freeman,. Citados en Sørensen. Introduction to International Relations: 113-114.

identidad europea en el exterior (objetivos de identidad)<sup>21</sup>. En los estudios de política exterior europea, se busca responder a preguntas como qué tipo de actor quiere ser la UE, qué tipo de acciones prefiere tomar y qué negociaciones se llevan a cabo entre las instituciones europeas y los Estados miembros; sin embargo, en pocas ocasiones se analizan los objetivos de la política exterior y casi nunca se realizan estudios de impacto y alcance de estas políticas, debido a la dificultad de mostrar empíricamente la efectividad de estas acciones.

En este caso de estudio, se encuentran distintos objetivos en la política exterior europea, dependiendo del tipo de acción o instrumento seleccionado; por ejemplo, la política comercial apunta en general al fortalecimiento de la integración, mientras que la cooperación al desarrollo ayuda a forjar una identidad en el exterior. Pero además de estos objetivos que podríamos identificar como comunitarios, se deben tener en cuenta los intereses nacionales de algunos países miembros que influyen en la toma de decisiones en el seno de las instituciones europeas y que si bien pareciera que persiguen un interés individual, éste pasa a ser general. En definitiva, es la complejidad de la política exterior europea la que dificulta el análisis teórico de la misma, como actor *sui generis* con un sistema de gobierno multinivel en el que convergen las políticas exteriores de la UE y de sus países miembros.

Por su parte, la política exterior chilena también ha tenido grandes cambios desde el gobierno militar de Pinochet, adquiriendo una clara orientación hacia su inserción comercial internacional. Son numerosos los estudios sobre las negociaciones de tratados comerciales con un claro enfoque económico ya que apuntan a un análisis más comercial. Sin embargo, son muy pocos los estudios sobre la política exterior chilena que analizan la apertura comercial como una estrategia política<sup>22</sup>. En concreto, faltan mayores trabajos académicos sobre las dificultades en los procesos de negociación, las oportunidades que se abrieron para Chile y al papel de los actores público-

---

<sup>21</sup> Keukeleire S., y J. MacNaughtan. 2008. *The Foreign Policy of The European Union*. New York: Palgrave-Macmillan: 13.

<sup>22</sup> Durán, R. y M. Wilhelmy. 2003. Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000. *Revista de Ciencia Política*, 23 (2): 273-286; Van Klaveren, A.1998. Inserción Internacional de Chile. En *Chile en los Noventa*, eds C. Toloza y E. Lahera. Presidencia de la República de Chile; Fuentes C., y C., Fuentes. 2006. Las Relaciones Exteriores del Chile Democrático. En *Política y Modernización Democrática*, eds Alcántara M. y L. M. Ruíz. Barcelona: Bellaterra: Walker, I. 2006. La Política Exterior Chilena. *Revista de Estudios Internacionales* (155): 9-35.; Porras, I. La Estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político. *Revista de la CEPAL, Serie Comercio Internacional* 36. Santiago de Chile: CEPAL.

privado. Para Gourevitch la estructura de gobierno podría ser tanto causa como consecuencia de la influencia del sistema internacional, por lo que es importante entender la posición de Chile en relación a la economía global, pero también las relaciones entre el Estado y los grupos de interés ya que “cualquier política adoptada por un gobierno debe obtener el apoyo al menos de suficientes elementos sociales para apoyar el líder en el poder”<sup>23</sup>. En este sentido, se destaca la democracia como forma de gobierno porque favorece las relaciones del Estado con la sociedad para formar coaliciones de poder.

En este estudio de la política exterior chilena se tendrán en cuenta tanto el enfoque de Putnam como el de Gourevitch, ya que en ambos casos analizan los actores domésticos para identificar cómo se toman las decisiones en política exterior, a quienes benefician, quienes las rechazan y qué es lo que hace que esa política sea exitosa<sup>24</sup>. Definido por Helen Milner como “uno de los mejores esfuerzos en teoría de cooperación internacional”<sup>25</sup>, el modelo de juego de dos niveles de Robert Putnam es importante para entender por qué la Unión Europea pudo abrir negociaciones con Chile y firmar un acuerdo muy avanzado de asociación.

Otros autores como Théodore Lowi también han resaltado la importancia de los lobbies y grupos de interés en la formulación de la política exterior. Lowi clasifica los tipos de política internacional de un país de acuerdo a su nivel de coherencia, siendo el modelo elitista el que refleja un alto nivel de coherencia entre las élites políticas y económicas. Para Lowi los grupos de interés de reagrupan para aumentar su poder<sup>26</sup>, un fenómeno visible en el caso chileno donde se presenta

---

<sup>23</sup> Gourevitch, P. The second image reversed: 903.

<sup>24</sup> Gourevitch, P. The second image reversed: 906-907.

<sup>25</sup> Milner, H. 1992. International Theories of Cooperation Among Nations: Strengths and Weaknesses. *World Politics*. 44: 446-496. Citado en Matthiesen, T. 1999. ¿Cuál es la teoría más adecuada para explicar las relaciones Colombia-Estados Unidos entre 1986-1994? El Debate de las Teorías de Relaciones Internacionales. *Colombia Internacional*: 45-49. Helen Milner es una autora conocida por analizar los procesos de negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales como la OMC. Milner adopta un enfoque de dos niveles interno y externo como Putnam en sus trabajos pero con un análisis de *rational choice* en el que además tiene en cuenta los niveles de información, elecciones, preferencias así como la herencia histórica de los actores. Milner, H. 1997. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton: Princeton University Press; y Milner, H. 1998. Rationalizing Politics: the emerging synthesis of international, American and comparative politics. *International Organization* 52 (4): 119-146. Citado en M. Telò. 2010. *Relations Internationales. Une perspective européenne*. décima edición. Bruxelles: Université de Bruxelles: 153-154.

<sup>26</sup> Lowi, T. 1964. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, 16: -677-

una coalición social dominante.

En la mayoría de los estudios académicos, los casos de análisis han sido países occidentales o desarrollados, ya que el régimen político democrático estaba muy consolidado y la política exterior se veía influida por diversos actores sociales que participaban activamente en el debate político<sup>27</sup>. En este caso de estudio, resulta importante analizar los logros alcanzados por la política exterior chilena en sus relaciones con la Unión Europea y viceversa, mediante el enfoque de las dos esferas de influencia, la doméstica y la internacional ya que se muestra el caso chileno como un modelo particular en la región.

## **5. Presentación de los capítulos**

### **1. La Unión Europea como un actor internacional**

En este capítulo, se realiza un repaso histórico del proceso de integración europea hasta nuestros días en base a las teorías transaccionalista de Karl Deutsch y neo-funcionalistas de Ernest Haas. Además de estudiar el contexto histórico, también se hace un breve resumen de las instituciones que conforman la Unión Europea (UE) y su papel en la formulación e implementación de la política exterior europea. En este sentido, se analiza la distribución de competencias entre las instituciones europeas teniendo en cuenta que la política exterior europea está dividida principalmente en tres áreas diferentes: 1) la política comercial común; 2) la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo y 3) la política exterior europea de seguridad y cooperación, que incluye el área diplomática y la política de defensa.

---

715; y . Lowi, T. 1967. Making Democracy Safe for the World. En *Democratic Sources of Foreign Policy*, eds J. N. Rosenau, 295-331 New York: Free Press. Citado en M. Telò. *Relations Internationales*: 154.

<sup>27</sup> Carl Friedrich señala que la política exterior depende de 3 niveles institucionales (1) diplomacia y gobierno; 2) partidos políticos y lobbies organizados; 3) opinión pública. Friedrich, C. 1966. *International Politics and Foreign Policy in Developed Western Systems*. En *Approaches to Comparative and International Politics*. eds R. Farrell. Evanston: NUP : 97-119.

En base a la teoría de la interdependencia de Robert Keohane y Joseph Nye (1977), la Comunidad Económica Europea (CEE) se fortaleció en el momento en el que los Estados reconocieron la necesidad de cooperar para tener más beneficios políticos y económicos en la esfera internacional. La CEE afianzó sus relaciones con terceros países y creó la Política de Cooperación Europea para coordinar la política exterior de los países miembros. Desde entonces, la política exterior se ha ido consolidando, especialmente desde el fin de la Guerra Fría, momento en el que el panorama geopolítico de Europa cambia. En 1993, la nueva arquitectura de pilares le dio un nuevo nombre, el de Unión Europea (UE), como símbolo de integración económica y política, pero también como un modelo de gobierno *sui generis*, ya que no es un Estado pero tampoco una Organización Internacional<sup>28</sup>. Desde entonces, la UE ha intentado proyectar al exterior los valores europeos, promoviendo el modelo europeo de integración. En este sentido, en sus relaciones exteriores otorga preferencia a los grupos regionales afines, y diferencia a sus socios económicos y políticos según las relaciones histórico-culturales y los intereses nacionales de cada Estado miembro.

Aunque la UE es conocida como un bloque comercial importante desde finales de los años 70, el camino de la CEE<sup>29</sup> como actor internacional ha sido más lento. Primero se consolidó como un gigante económico, después como el primer donante de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) - si se incluye la AOD de sus Estados miembros -, pero todavía no se ha afianzado como un actor proactivo en el sistema internacional con el nivel de prestigio y reconocimiento que tiene Estados Unidos.

Un elemento central que será debatido en este capítulo por su impacto en la firma de acuerdos internacionales es el sistema multinivel de gobierno (entre las instituciones comunitarias y los estados miembros) en el proceso de la toma de decisiones. Por la complejidad de su estructura

---

<sup>28</sup> De acuerdo a William y Hellen Wallace la UE supone un desafío conceptual ya que de acuerdo a su estatus es más que una organización intergubernamental pero menos que un Estado europeo. Wallace, W. y H. Wallace 1983. eds., *Policy Making in the European Community*. New York: John Wiley, citado en Hill, C., y M. Smith. 2005. *International Relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press: 4.

<sup>29</sup> Para efectos prácticos de este tesis, usaremos el termino de Unión Europea (UE) para hacer referencia a la Comunidad Económica Europea (CEE) nombre usado desde el Tratado de Roma en 1957 hasta el Tratado de Maastricht en 1992, y a la Comunidad Europea (CE) nombre usado desde el Tratado de Maastricht en 1992 para políticas del primer pilar hasta el Tratado de Lisboa (2010), cuando se unificaron los tres pilares (el proceso histórico se explica en el primer capítulo).

institucional y por las diferencias en el reparto de competencias, la política exterior de la UE no está lo suficientemente cohesionada ni coordinada entre los países miembros. Su poder y capacidad de actuación han sido cuestionados, pero a pesar de las limitaciones internas y de una proyección externa de “*soft-power*”<sup>30</sup>, la UE es un actor político y económico de peso en el sistema internacional. Para entender la transformación de la CEE como mercado común a una UE como actor internacional, es necesario analizar los cambios en el sistema internacional y sobre todo el proceso de integración de la UE como un factor determinante en la formación de su política exterior.

## **2. Las Relaciones Exteriores de la Unión Europea: orientaciones y prioridades**

En este capítulo se analiza la política exterior europea en todas sus vertientes, partiendo por el mismo proceso de integración y la necesidad de armonizar los instrumentos comerciales con los países terceros. En base a la teoría de integración de Bela Balassa, se explica la evolución de la CEE hasta llegar a un Mercado Común y su proyección exterior. A finales de los años 70, la entonces CEE era reconocida como un bloque comercial con una política comercial común, gracias a la transferencia de competencias de los Estados miembros a las instituciones comunitarias. Igualmente, la cooperación al desarrollo se convirtió en un instrumento complementario a las relaciones comerciales, en el que se incluían cláusulas sociales y políticas para fomentar el desarrollo en países terceros. Esta cooperación de la UE era complementaria a las de los países miembros, por lo que en conjunto Europa se posicionaba como el mayor donante de ayuda oficial al desarrollo, un gran atractivo en sus relaciones exteriores.

Entre los instrumentos de la política exterior europea, la política comercial común es de competencia exclusiva para las instituciones comunitarias, por lo que la toma de decisiones se hace de forma consensuada, otorgándole un poder de negociación importante frente al resto de los actores del sistema económico internacional.

---

<sup>30</sup> Para Joseph Nye “soft power es la habilidad para conseguir el resultado que se quiere a través de la atracción más que la coerción o la retribución económica. Surge del atractivo por la cultura, política e ideales de un país. Cuando nuestras políticas que son consideradas como legítimas a ojos de otros, nuestro soft power se potencia”. Nye, J. 2004. *Soft Power: the means to success in world politics*. New York: Public Affairs: 10 prefacio.

La UE es además un mercado de más de 500 millones de personas, por lo que el acceso al mismo es sin duda un objetivo prioritario para los países terceros que buscan mejorar y profundizar sus relaciones con este gigante comercial. Aunque hay una visible prioridad europea por concentrarse en su propio proceso de integración y por tanto en el comercio intracomunitario, la UE es un gran socio comercial para muchos países. De hecho, desde la década de los 90, la política comercial parece haberse convertido en el instrumento más importante de la política exterior europea, lo que explicaría el auge de los Acuerdos de cuarta generación con algunos países y regiones del mundo. Estos se diferencian de los tradicionales Acuerdos de cooperación económica y de ayuda al desarrollo (tercera generación) porque por primera vez contemplan una liberalización recíproca del comercio, incluyendo además aspectos como las inversiones y la propiedad intelectual. Las negociaciones para acceder al mercado europeo se hacen de manera bilateral o multilateral y la UE otorga preferencias comerciales unilateralmente a los Países en Vías de Desarrollo (PVD) y Países Menos Adelantados (PMA). Para los países en desarrollo, estos acuerdos permiten un mayor acceso al mercado europeo y les asegura una transferencia importante de inversión y de ayuda económica en el país, por lo que los beneficios son enormes.

En este capítulo, se explican las prioridades y orientaciones de la política exterior europea en temas económicos y políticos con el resto del mundo, concretamente a nivel bi-regional. Igualmente, se explican las estrategias implementadas con la política comercial como instrumento de la política exterior europea, ya que es un instrumento económico con marcados fines políticos. Las prioridades en sus relaciones exteriores quedarán por tanto marcadas por un claro interés en los procesos de ampliación y buenas relaciones vecinales. Para la UE, el interés por Chile parece responder a una estrategia comercial y geopolítica hacia nuevas regiones emergentes, en este caso la latinoamericana. Una estrategia que forma parte de un proceso europeo de integración económica en consolidación y una integración política en formación.

Del lado chileno, negociar un Acuerdo Mixto de cuarta generación suponía además beneficios políticos, porque le ayudaba en su inserción económica y política internacional, lo que en definitiva supondría un reconocimiento a su proceso de democratización y de apertura comercial.

### **3. La Política Exterior de Chile y sus relaciones comerciales**

La UE ha sido tradicionalmente el socio comercial más importante de Chile, sin embargo desde el momento de su apertura comercial en la década de los años 90, su participación en el intercambio comercial se ha reducido progresivamente por lo que ha ido perdiendo su posición predominante. En este capítulo, se pretende analizar la estrategia comercial chilena como parte de su política exterior y la influencia que este proceso ha tenido en la definición de la nueva estrategia europea hacia Chile.

La política exterior chilena ha tenido un proceso de cambio que ha influido de manera visible en sus relaciones con Europa. El aislamiento político de la dictadura de Pinochet llevó a su gobierno a adoptar instrumentos comerciales para abrirse al mundo. Los programas de liberalización económica implementados en Chile desde 1975 consiguieron la estabilidad económica del pequeño país andino, y además lo convirtieron en el país con la política comercial más abierta de todo el continente latinoamericano.

Chile empezó sus reformas neoliberales y privatizó los sectores económicos antes que ningún otro país, pero el comercio se convirtió en el mayor factor de crecimiento. Los nuevos gobiernos democráticos impulsaron el comercio, pero con una mayor tendencia a la regulación de los mercados. Chile adoptó nuevas leyes de acuerdo con las necesidades del comercio internacional, como por ejemplo la protección de las inversiones extranjeras.

Los sucesivos gobiernos chilenos después del final de la dictadura adoptaron una política exterior marcada por la primacía de una estrategia comercial en sus relaciones exteriores, un proceso muy parecido al europeo, aunque por distintos motivos. Además de la apertura de negociaciones con varios países y grupos regionales, Chile ha tenido una política comercial proactiva, con una mayor innovación y tecnología, que permitió la diversificación de las exportaciones. Gracias a un contexto macroeconómico estable y un sistema jurídico moderno, Chile se convirtió en un país receptor de inversión extranjera directa, lo que ayudó a mejorar los sectores productivos y diversificar aún más las exportaciones. Chile cuenta en la actualidad con nuevos productos más competitivos en el

mercado, como el salmón o el vino, aunque sigue sujeto a la exportación del cobre, el cual representa la mitad de las exportaciones totales.

Además de las exportaciones, Chile también diversificó el destino de las mismas como parte de la estrategia comercial de mediados de los años noventa. El éxito del modelo chileno hizo que mejoraran sus relaciones con Estados Unidos, Europa e incluso con sus vecinos en América Latina. En los últimos años, Chile ha destinado sus exportaciones hacia cuatro áreas geográficas: América del Norte, Europa, Asia y América Latina. Cada una de ellas ha sufrido cambios en el volumen del comercio y en la composición de las exportaciones/importaciones. En ese sentido, se observa que este proceso de inserción internacional de Chile lo convirtió en un mercado atractivo para diversos países.

#### **4. Relaciones UE-CHILE: condiciones favorables para la Asociación**

En este capítulo, se pretende responder a los interrogantes sobre por qué se abren las negociaciones entre la UE y Chile, cuáles eran los intereses de ambas partes y cómo se tomaron las decisiones de acuerdo a los procesos (sucesión de acciones y contexto) que se estaban viviendo a nivel doméstico, regional y global.

Las relaciones de la UE y Chile se remontan a los años ochenta, cuando este país andino era receptor de ayuda humanitaria y de cooperación al desarrollo, y beneficiario del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)<sup>31</sup>. Pero en 1996, Chile era un país con una democracia en vías de consolidación y con el régimen comercial más abierto de toda América Latina. Las relaciones se profundizaron ese mismo año al firmar un Acuerdo Marco de Cooperación con el objetivo de llegar a una plena Asociación Económica y Política entre la UE y Chile. La década de los 90 se caracterizó por un doble proceso de fuerte regionalismo entre países del continente americano y por una globalización que afectaba al comercio internacional y a los flujos de capital y servicios.

---

<sup>31</sup> El Sistema Generalizado de Preferencias son programas de los países desarrollados que otorgan aranceles preferenciales a las importaciones de los países en desarrollo, es decir ventajas comerciales con reducciones significativas de los aranceles en productos considerados sensibles como son los agrícolas. Glosario de la OMC [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/glossary\\_e/glossary\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/glossary_e.htm)

En este contexto, la UE tuvo en principio un mayor interés por MERCOSUR,- socio prioritario de la UE y modelo de integración a seguir-, y México, otra de las grandes economías latinoamericanas que además entró a formar parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, más conocido por sus siglas en inglés NAFTA).

La profundización de las relaciones de la UE con Chile fue un proceso natural desde su transición a la democracia en el país andino, pero la iniciativa de firmar un acuerdo comercial se enmarcó en la misma estrategia regional de acercamiento con MERCOSUR. Además, el avance en las relaciones se explica a partir de las características del modelo económico chileno, en el que se pueden identificar algunos factores económicos y políticos específicos que contribuyeron a la diferenciación en las relaciones y al éxito de las negociaciones conjuntas.

Chile no era un país prioritario en la política exterior europea, pero ha sido un mercado cada vez más importante para algunos países europeos, especialmente para España, tanto en el comercio de bienes como en inversiones extranjeras directas. Para Chile, la UE ha sido, y sigue siendo, su socio principal; sin embargo, su importancia ha decrecido en los últimos diez años debido a la apertura comercial chilena hacia otros mercados. La inserción económica de Chile ha supuesto una competencia de la UE con otros socios comerciales, en concreto con Estados Unidos, con quien se encontraba negociando un Acuerdo de Libre Comercio en esa misma época.

La UE buscaba consolidar mercados y también aliados políticos en un contexto post Guerra Fría, marcado por una creciente globalización, y América Latina en general era una zona de interés. Con el Tratado de la UE, ésta se dotó de una mayor capacidad para ser un actor internacional, y los acuerdos comerciales y la cooperación al desarrollo eran sus instrumentos más atractivos. Además, acompañó estos acuerdos con el diálogo político como una estrategia para posicionarse como un actor con un fuerte compromiso en los valores de libertad y democracia, ejerciendo el multilateralismo, y el respeto por el derecho internacional.

En ese sentido, este estudio de caso puede arrojar explicaciones sobre los objetivos que mueven la política europea, ya que los beneficios económicos no parecen ser una respuesta suficiente que explique la firma del Acuerdo con Chile. Este Acuerdo de Asociación puede ser un sello de garantía

para la democracia y la economía chilena, pero también es un ejemplo de la posición de la UE en América Latina, de su compromiso con la región y de la posibilidad que se puede abrir a otros países vecinos que sigan el modelo chileno: un *spillover* regional con un claro enfoque hacia el MERCOSUR con el que se habían estancado las negociaciones con Europa en 1999.

Si en los capítulos anteriores se explican los procesos de cambios internos que se estaban viviendo en Europa y en Chile, es en este capítulo donde se analizan los factores internos y externos que han llevado a la apertura de las negociaciones y también los objetivos que perseguía cada una de las partes en el Acuerdo.

## **5. El Acuerdo de Asociación: Alcance y Disposiciones**

En este capítulo se analiza el proceso de negociación y el papel de algunos actores involucrados en las negociaciones, aunque se centra principalmente en los contenidos del mismo.

El Acuerdo de Asociación UE-Chile va más allá de la clásica definición de área de Libre Comercio, ya que incorpora la cooperación y el diálogo político, lo que es conocido comúnmente como un Acuerdo Mixto. Se analizan los tres componentes del Acuerdo, aunque con un énfasis especial en los aspectos económicos porque son los que quedaron mejor definidos a nivel de compromisos vinculantes entre las partes.

Los objetivos mutuos recogidos en el Acuerdo serían los de: 1) fortalecer relaciones políticas que desarrollen una mayor confianza recíproca y valores comunes; 2) fomentar un entorno económico de desarrollo sostenido que garantice una estabilidad social con un reparto equitativo de las ganancias del libre comercio. En ambos casos, los objetivos son muy ambiciosos, lo que hace difícil analizar si se han cumplido o no. Además, los acuerdos no implican beneficios iguales para todos los países socios. Las ventajas económicas vienen definidas por distintos factores, desde el nivel económico inicial de cada país, hasta las políticas económicas que adopten para asegurar la libre competencia, la eficiencia y productividad del sector empresarial y la estabilidad macroeconómica. En el caso de Chile, al ser un país en desarrollo, ha seguido un camino de reformas institucionales y normativas necesarias para aprovechar los beneficios del Acuerdo de Asociación, pero todavía es

premature evaluar el impacto de este Acuerdo porque no se ha concluido el proceso de desgravación arancelaria en los productos que son más sensibles para la UE.

Esta sección analiza la evolución de las relaciones económicas, diferenciando sectores productivos como el agropecuario y las manufacturas, los servicios y las inversiones. Desde la entrada en vigor del Acuerdo, se puede apreciar un crecimiento en las exportaciones chilenas hacia el mercado europeo, y en las importaciones de productos europeos. Sin embargo, tras un período de apogeo, el volumen del intercambio comercial se normalizó a partir del tercer año, perdiendo dinamismo frente a otras regiones.

El objetivo de este capítulo es el de estudiar los contenidos del Acuerdo, ya que reflejan los intereses de las partes y los beneficios que pretenden alcanzar.

## **6. Una relación en consolidación en un contexto adverso**

En este capítulo, se pretende cerrar el análisis comercial del capítulo previo, explicando cuáles son los avances que se han presenciado en el AA desde su puesta en vigor en el año 2003 y cuáles son las barreras que persisten en el comercio, con el fin de dar mayores explicaciones empíricas a los intereses económicos de cada uno de los socios en el Acuerdo.

Para los países europeos su interés ha sido el de armonizar las leyes nacionales y las reglas del comercio que regulan la competencia entre distintos países, ya que las barreras arancelarias casi han desaparecido. Estas reglas (por su ausencia o exceso) aparecen como las barreras al libre comercio y a la inversión extranjera de hoy en día<sup>32</sup>. En el caso de la UE, las barreras al comercio pueden presentarse en forma de regulaciones y estándares técnicos, y la protección a la seguridad y salud del consumidor. Por el lado chileno, persisten obstáculos de carácter más estructural que normativo, esto debido a su política comercial con un modelo casi mono-exportador, y a la falta de mayores políticas sociales. Para minimizar el impacto de estos obstáculos, la UE co-financia junto

---

<sup>32</sup> Trebilcock, M., y R. Howse. 2005. *The Regulation of International Trade*. Tercera edición. London: Routledge: 591.

con el gobierno chileno proyectos de desarrollo que permitan distribuir mejor los beneficios del libre comercio entre sus ciudadanos.

A pesar de no tener como objetivo analizar el impacto del Acuerdo de Asociación, se hace una valoración positiva del mismo en cuanto cumple con los objetivos que perseguían ambas partes, tanto a nivel comercial desde el estudio de la EPI, como a nivel de la cooperación y el diálogo político desde el estudio de las relaciones internacionales.

Entre las similitudes que se presentan en la política exterior de ambos socios, es importante destacar el predominio de los intereses comerciales en la década de los años 90 y la creciente apertura comercial a otros socios que resultaban más atractivos (como Europa del Este o el Sudeste Asiático), lo hace difícil analizar el impacto del AA de manera aislada frente al resto de los Acuerdos que también se firmaron en esa época. Además, también se han presentado obstáculos internos, en algunos casos estructurales (como la falta de competitividad en Europa o la desigualdad socioeconómica en Chile) y en otros casos coyunturales (como la crisis económica desde el año 2008) que han influido en la evolución de las relaciones comerciales haciendo imposible cumplir con todas las expectativas del AA.

A nivel regional, el Acuerdo ha sido el más avanzado en América Latina por su diversidad de contenidos económicos y políticos, pero encontró serias dificultades para conseguir un *spillover* regional a corto plazo. En este sentido, es importante analizar si ha sido finalmente un modelo exitoso para ambos socios, y un modelo a seguir por los países latinoamericanos.

## **CAPÍTULO 1. LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR INTERNACIONAL**

Aunque la UE es más conocida como un bloque comercial, se ha ido transformando en un actor internacional con una política exterior con características propias. Primero logró consolidarse como un gigante económico, después como el primer donante de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) - si se incluye la AOD de sus Estados miembros -, pero todavía no se ha afianzado como un actor proactivo en el sistema internacional con el nivel de prestigio y reconocimiento que quisiera.

Para entender la transformación de la Comunidad Económica Europea como mercado común a una UE como actor internacional, es necesario analizar los cambios en el sistema internacional y sobre todo el proceso de integración de la UE como un factor determinante en la formación de su política exterior.

Un elemento central que será debatido en este capítulo por su impacto en la firma de acuerdos internacionales es el sistema multinivel de gobierno (entre las instituciones comunitarias y los estados miembros) en el proceso de la toma de decisiones. A partir de una arquitectura única, la UE ha adoptado un modelo de política exterior que intenta equilibrar los intereses divergentes de los países miembros con las acciones de las instituciones europeas.

### **1.1.- Integración europea: un proyecto en construcción**

La Comunidad Económica Europea (CEE) nació en 1957 en un contexto de posguerra mundial en el que imperaban nuevos principios de cooperación, multilateralismo y liberalismo económico. La necesidad de contar con una *pax europea* motivó a los países más afectados por la guerra a construir un modelo institucional que comprometiera políticamente a los gobiernos europeos a la reconstrucción y estabilidad del Viejo Continente. Como bloque de integración regional, la CEE no sólo se dotó de objetivos e instrumentos económicos, sino también de principios políticos como la consolidación de la democracia y la cooperación entre los miembros. En el Tratado de Roma se

estableció que la CEE sería un organismo con competencias supranacionales<sup>33</sup> cuyo objetivo sería crear un mercado común, con la proyección de llegar algún día a una unión económica, y a partir de esta, a una unión política.

La visión de Jean Monnet, fundador de la CEE, estuvo influenciada por el pensamiento federalista<sup>34</sup>, arraigado entre algunos políticos e intelectuales europeos de principios del siglo xx, como el italiano Altiero Spinelli. Esta idea de crear una federación de países que se fortaleció más tarde con las teorías funcionalistas de Claude Saint-Simon y de David Mitrany, y con la teoría transaccionalista de Karl Deutsch<sup>35</sup>. Pero la CEE se fundó sobre todo en la teoría neofuncionalista de Ernst Haas, a partir de la cual se concibió como un proceso de integración económica único, con una base social en la que se comparten símbolos, identidades, hábitos de cooperación, memorias, valores y normas<sup>36</sup>; es decir, se trata de un organismo regional que va más allá de los intereses económicos para converger en intereses políticos y sociales que, con el tiempo, dejan de ser nacionales para derivar en regionales.

---

<sup>33</sup> El concepto de supranacionalismo, en la teoría de la integración, implica la creación de instituciones que tienen una autoridad independiente a la hora de tomar decisiones y, por tanto, la habilidad de imponer ciertas decisiones y reglas sobre los Estados miembros. Christiansen, T. 2005. *European Integration and Regional Cooperation*. En *The Globalization of World Politics*, tercera edición, eds. Baylis, J. y S. Smith 579-58 Oxford: Oxford University Press.

<sup>34</sup> En 1946, diversos movimientos europeos se agruparon en la Unión Europea de Federalistas (UEF). La organización postergaba las ideologías nacionales o partidarias en favor de una doctrina supranacional para adoptar un proyecto de Estados Generales de Europa. Sin embargo, una corriente alternativa, la de los unionistas, liderada por el Reino Unido, abogaba por la unión de países europeos en una estructura de cooperación internacional que mantuviese la soberanía nacional. El resultado fue la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y la CEE, un modelo que reunía aspectos del federalismo y del unionismo. Sidjanski, D. 1998 *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*. España: Ariel: 10-11.

<sup>35</sup> Karl Deutsch es el principal académico de la escuela transaccionalista o de comunicación, que aborda las condiciones necesarias para que la integración política se funde en aspectos socio-psicológicos para la conformación de una comunidad. Este es un proceso de aprendizaje en el que, luego de varias generaciones, emergerá la identificación de símbolos, identidades, valores y normas. Por su parte, la escuela funcionalista de David Mitrany se enfocó en la relevancia de las instituciones internacionales que sustituirían a los Estados-nación, que debían ser técnicas y estructurarse según principios funcionales, y no políticos. Cram, L. 2001. *Integration Theory*. En Richardson, J. *European Union: Power and Policy Making*: 56.

<sup>36</sup> La escuela neofuncionalista de Ernest Haas rescata aspectos de las tres corrientes mencionadas anteriormente. Los lazos con el federalismo radican en el concepto de instituciones supranacionales (a nivel europeo), y con el transaccionalismo, en una conciencia europea como base social.

### 1.1.1.- La historia de la construcción europea: un proceso en continua evaluación y profundización

En estos cincuenta años de integración, la cooperación y la convergencia de intereses han favorecido la creación de políticas comunes que derivaron en un mercado único y, finalmente, en la unión económica.

El éxito de la integración económica ha sido internacionalmente reconocido, pues la UE es el bloque comercial más consolidado en el mundo. Desde su fundación, las metas económicas han sido su motor, aunque con el tiempo se sumaron políticas sociales y culturales. Los líderes nacionales han tomado decisiones racionales (*top-down*) para transferir competencias políticas a instituciones comunitarias, con el convencimiento de que un mayor poder supranacional aseguraba el compromiso y la cooperación de todos los Estados miembros<sup>37</sup>.

Si bien es cierto que la cooperación ha sido la tónica de las relaciones regionales, el camino de la integración no ha estado exento de obstáculos. La diversidad de opiniones políticas en torno al papel y las competencias de la UE en el mundo ha sido una de las mayores trabas a la idea de supranacionalidad de las instituciones europeas, principalmente entre los países que se aferraban a sus intereses nacionales y los que buscaban fortalecer más la unidad de Europa.

Siempre ha habido una clara división entre los nacionalistas, que defienden el papel del Estado y se resisten a crear una Europa política, y los federalistas, que creen necesario fortalecer la labor de la UE en un escenario internacional cada día más interdependiente<sup>38</sup>.

Esta divergencia, que ha estado presente a lo largo de todo el proceso de construcción europeo, ha ganado notoriedad en los ámbitos sensibles de la política exterior, como la diplomacia, la

---

<sup>37</sup> Moravcsik, A. 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. UCL Press-Ithaca-NY: Cornell University Press.:18.

<sup>38</sup> Sobre el debate entre los teóricos del proceso de integración, ver Rosamond, B. 2000. *Theories on European Integration*, Basingstoke. Macmillan and New York: St. Martin's Press; y también Wiener A., y T. Díez. 2004. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.

defensa y la seguridad, puesto que la teoría realista y neorrealista de las relaciones internacionales los consideran tradicionalmente como *high politics*<sup>39</sup>.

Las relaciones exteriores han formado parte del proceso de construcción de la UE, en especial en los aspectos comerciales, pero también en la proyección exterior de los valores e intereses europeos, como la consolidación de la democracia, la defensa de los derechos humanos y la protección del medioambiente. Es esta proyección de la política exterior europea la que ha suscitado un mayor número de debates en los últimos 15 años y la que está siendo analizada en mayor profundidad por la disciplina de las relaciones internacionales<sup>40</sup>.

El Estado ha sido el actor por excelencia de las relaciones internacionales. Desde las teorías del realismo al idealismo, e inclusive en las teorías de la interdependencia, los analistas han otorgado al Estado un papel protagónico entre los actores del sistema internacional. Por la naturaleza *sui generis* que se configura entre un Estado y una organización internacional, la UE ha planteado serias interrogantes sobre su función y capacidad de actuación en la escena internacional. Para muchos analistas internacionales es compleja la forma en la que la UE se relaciona con terceros países. Además, se desconoce el modo en que regula sus compromisos internacionales y en que proyecta una imagen de unidad hacia el exterior.

---

<sup>39</sup> La alta política (*high politics*) era más sensible a ceder soberanía a los realistas; mientras que en la baja política (*low politics*), como es el caso de la economía, sería más fácil llegar a la cooperación. Ver Barbé, E. 1989. El Estudio de las Relaciones Internacionales: ¿Crisis o consolidación de una disciplina? *Revista de Estudios Políticos* (75): 176; Rosenau, J.S. 1969. *International Politics and Foreign Policy*. New York: The Free Press; Rosenau, J.S., y E.O. Czempiel. 1992. *Governance without government: Order and Change in world Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.: 238; más recientemente, la discusión de Stefano Bartolini en 2005 sobre la necesidad de remover las barreras nacionales para formar un "Estado europeo": *Restructuring Europe: Centre formation, system building and political structuring. Between the Nation-State and European Union*. Oxford: Oxford University Press; Moravcsik, A. 2005. Europe without illusions, *Prospect*, 114; y Morgan, G. 2005. *The Idea of a European Superstate: Public Justification and European Integration*. Princeton: Princeton University Press.

<sup>40</sup> Entre los académicos pioneros de las relaciones exteriores de la UE se encuentran Wallace, W. y H. Wallace 1983. eds., *Policy Making in the European Community*. New York: John Wiley; Smith, M. 1984. *Western Europe and the United States. The Uncertain Alliance*. London: George Allen y Unwin; Ginsberg, R. 1989. *Foreign Policy Actions of the European Community: The Politics of Scale*. Londres: Adamantine; Nuthall, S. 1992. *European Political Cooperation*. Oxford: Clarendon Press; Lequesne, C. Paris-Bruxelles: Comment se fait la politique européenne de la France. París: FNCS; y Bretherton, C., y J. Vogler. 1999. *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.

El objetivo original de la CEE era crear un mercado común, pero también una comunidad política regional. Pese a que sus metas de integración eran claramente regionales, también incluía una proyección exterior propia de un bloque comercial. A medida que se consolidaba el mercado interior y se avanzaba en la cooperación política, algunos Estados miembros consideraron que era el momento de fortalecer la comunidad política mediante el protagonismo en el exterior.

En este sentido, la UE ha desarrollado a lo largo de sus 50 años una política exterior activa. Primero, estableciendo acuerdos comerciales y normas de acceso a su mercado, y segundo, firmando acuerdos internacionales de cooperación y ayuda al desarrollo con terceros países. Tradicionalmente, los estudios y análisis de política exterior identifican al Estado-nación como el principal actor del sistema internacional (teorías realistas y neorrealistas), por lo que la CEE fue analizada bajo la óptica de las teorías de cooperación intergubernamental<sup>41</sup> de la integración –propias de los organismos internacionales– y de teorías de integración regional, que caben dentro de la economía política internacional.

De acuerdo a Duchêne, La política exterior europea se desarrolló desde los años 70 como una potencia civil es decir un poder reconocido sin capacidad militar, lo que le permitía ser aceptado de manera positiva porque no representaba una amenaza y podía intervenir de manera constructiva<sup>42</sup>. Algunos autores como Sjöstedt sostenían en 1977 que la Comunidad Europea de entonces sólo había articulado intereses muy débiles y generales como el mantenimiento de la paz o el deseo de hablar con una sola voz, pero no se habían propuesto objetivos específicos en su política exterior<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> De acuerdo a Thomas Christiansen, el concepto de intergubernamentalismo apunta a que los Estados mantienen el control en la toma de decisiones y que las instituciones simplemente facilitan este proceso entre los Estados miembros. Christiansen, T. 2005. *European Integration and Regional Cooperation*. En *The Globalization of World Politics*, tercera edición, eds. J. Baylis y S. Smith Oxford: Oxford University Press: 580.

<sup>42</sup> Duchêne, F. 1973. *The European Community and the Uncertainties of Interdependence*. En *A Nation Writ Large ? Foreign-Policy Problems before the European Community*, Max Kohnstamm and Wolfgang Hager eds. London: Macmillan. Citado en Keukeleire S., y J. MacNaughtan. 2008. *The Foreign Policy of The European Union*. New York: Palgrave-Macmillan: 11.

<sup>43</sup> Smith, K.E. 2008. *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press: 4.

En definitiva, hasta finales de la década de los 80, la CEE era vista como un bloque comercial y no como un actor internacional. Sin embargo, con el tiempo adquirió mayor presencia en este ámbito, en la medida en que amplió su política exterior a casi todos los ámbitos de la agenda internacional.

En 1983, William Wallace se refirió a la UE no como un Estado ni como un organismo internacional, ni tampoco como un actor transnacional, sino que –al igual que en la actualidad– como un actor *per se* en el sistema político internacional. La especificidad de la UE, que “*es más que un organismo internacional y menos que un Estado*”, ha constituido una política exterior que es un híbrido entre la cooperación intergubernamental (formación de una alianza de interés, según la teoría realista) y una política supranacional (una institucional por encima del Estado-nación, según la teoría neo-funcionalista)<sup>44</sup>.

La política exterior de la UE es un reflejo de las identidades y valores nacionales y europeos de acuerdo al enfoque constructivista. Se tiene en cuenta el apoyo de los ciudadanos europeos a la actuación externa de la UE<sup>45</sup>. Pero de acuerdo al enfoque neorrealista la política exterior también se ve influida por los cambios en el sistema y la distribución del poder en el mundo. Con la caída del muro se abrió una oportunidad para que la UE liderara el proceso de apertura en Europa y tuviera una mayor influencia internacional<sup>46</sup>. Esto porque el mundo se caracterizó por la emergencia o re-emergencia de conflictos regionales que amenazaban la seguridad europea y la intensidad de la globalización en determinadas áreas como el comercio, los servicios financieros, las redes de transporte y telecomunicaciones que requerían una mayor cooperación<sup>47</sup>.

La caída del Muro de Berlín marcó un antecedente sobre el papel de la UE con sus países vecinos y en el mundo en general. El nuevo contexto post Guerra Fría planteaba interrogantes sobre el sistema internacional y el reparto del poder. Para Europa, la incertidumbre era mayor cuando se

---

<sup>44</sup> De acuerdo a William Wallace “La CEE es más que un organismo internacional, pero menos que un Estado nacional” en inglés “Less than a federation. More than a regime: The Community as a political system”. Wallace, W. y H. Wallace, Policy Making in the EC:403-410.

<sup>45</sup> Ginsberg, R. 2010. *Demystifying the European Union. The Enduring logic of Regional Integration*. second edition. Plymouth: Rowman and Littlefield: 245.

<sup>46</sup> Ginsberg, R. *Demystifying the European Union*: 245.

<sup>47</sup> Keukeleire, S. y J. MacNaughtan. *The Foreign Policy*: 14-17.

cuestionaba su capacidad de evitar conflictos regionales derivados de la desintegración de la Unión Soviética y de la crisis económica y política de los nuevos países que se formaban.

Aunque ninguno de los países europeos se consideraba como una alternativa a la posición hegemónica de Estados Unidos, los debates en esa época se centraron en el fortalecimiento de la CEE como un actor político internacional capaz de consolidar una estructura multipolar frente a un mundo unipolar<sup>48</sup>.

En el periodo del fin de la guerra fría la UE se vio en la necesidad de promover y apoyar nuevas estructuras políticas, sociales y económicas en el mundo por lo debía reformar sus instrumentos no militares pero también dotarse de capacidades militares<sup>49</sup>. Su poder civil no era suficiente para conseguir los objetivos de política exterior.

En 1993, se creó la UE con el fin de ampliar las competencias de la CEE, para lo cual se agregaron dos campos de acción: la cooperación en política exterior y la cooperación en asuntos judiciales y de política interior. Además de una comunidad económica, se intentó engendrar el embrión de una unión económica y política. La cooperación intergubernamental no vinculó jurídicamente a la UE ni a sus Estados miembros, pero se enmarcó oficialmente en la estructura institucional de la CEE<sup>50</sup>.

Con el tratado constitutivo de la UE (firmado en Maastricht en 1992, y entrado en vigor en 1993) se creó una nueva entidad que recoge la integración económica y comercial (CEE) en un primer pilar, y la política de cooperación en relaciones exteriores y de cooperación en justicia y asuntos de interior, en otros dos. Esta compleja división en tres pilares se denominó Unión Europea. La CEE

---

<sup>48</sup> Para más información sobre el debate entre multipolaridad y unipolaridad, ver Waltz, K. 2000. Structural Realism after the Cold War. *International Security* 25 (1): 5-41. Keohane, R. 1993. The Diplomacy of Structural Change: Multilateral Institutions and State Strategies. En *America and Europe in an Era of Change*, eds. H. Haftendorn y C. Tuschhoff, Boulder: Colorado Westview Press; Kagan, R. 1998. The Benevolent Empire, *Foreign Policy*, 111: 24-35; y Huntington, S. 1999. La superpotencia solitaria. *Política Exterior* XIII (71): 39-54.

<sup>49</sup> Keukeleire, S. y J. MacNaughtan. The Foreign Policy: 14-15.

<sup>50</sup> La CEE tiene personalidad jurídica internacional en aquellos ámbitos que recoge el Tratado de Roma. Sin embargo, la UE todavía no tiene personalidad jurídica, aunque la Constitución Europea, aún sin aprobar, intenta solucionar este problema.

quedó entonces como el bloque económico hasta entonces conocido y la UE pasaba a ser un nuevo actor en el sistema internacional, cuyas instituciones supranacionales poseían competencias exteriores parecidas a las de un Estado, pero con un sistema de votación intergubernamental.

La UE participa en el sistema internacional no tanto por su personalidad jurídica, sino más bien por la percepción de su **presencia, oportunidad y capacidad** de actuación en la esfera internacional<sup>51</sup>. Sin embargo, la capacidad de la UE como actor internacional varía según la actividad exterior. De este modo, en temas comerciales ha llegado a ser un gigante económico, mientras que en defensa y prevención de crisis ha sido criticada en numerosas ocasiones por la falta de coherencia y coordinación política entre sus Estados miembros. Esto se debe a que en temas comerciales el interés común, resultó en una política común supranacional, mientras que en política internacional (diplomacia, seguridad y defensa), los Estados han sido reticentes a transferir plenamente sus competencias, por lo que las acciones dependen en alto grado del diálogo y la acción intergubernamentales<sup>52</sup>.

A pesar de las limitaciones y de la complejidad de las negociaciones para adoptar decisiones colectivas, el modelo de integración europea ha seguido un ritmo propio y se ha ido redefiniendo a sí mismo gracias a la consolidación de las instituciones supranacionales y a la voluntad de los Estados miembros de ceder competencias nacionales. El proceso ha podido parecer lento, con altibajos y estancamientos, pero la dinámica de integración y de ampliación a nuevos Estados miembros ha sido constante durante cincuenta años. El resultado ha sido un sistema de gobierno supranacional con características federales, que es entendido y analizado como un actor *sui generis* del sistema internacional.

---

<sup>51</sup> Bretherton, C., y J. Vogler. 1999. The European Union: 24-29 (el destacado es mío).

<sup>52</sup> Los autores neorrealistas no consideraban apropiado dotarse de una política de seguridad por ejemplo Bull, H. 1983. *La sociedad anárquica: Un estudio sobre el orden en la política mundial*. Oxford: Clarendon Press. Sin embargo, el papel de la UE en la seguridad y defensa internacional se explica a partir de la década de 1990 con la teoría del constructivismo. Ver Buzan, B., O. Wæver y J.Wilde. 1998. *Security a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner; y Manners, I., y R. Whitman. 1998. Towards identifying the international identity of the European Union: a Framework for analysis of the EU's network of relationships. *Journal of European Integration*, 21: 231-249.

## 1.2.- El modelo institucional de la UE: en busca del equilibrio de intereses nacionales

El modelo institucional de la UE es único tanto en el proceso de integración económica y política como en la proyección de su política exterior. Los miembros de esta comunidad se comprometen a ceder sus lealtades, expectativas y actividades políticas a un nuevo centro, cuyas instituciones plantean o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes<sup>53</sup>.

Las instituciones representan el interés europeo y los valores comunes por sobre los intereses nacionales de cada Estado. Para ello, se otorga superioridad a las instituciones a las que se ha transferido competencia nacional; es decir, prima el derecho europeo por sobre el nacional, que es un derecho vinculante para los Estados y sus ciudadanos<sup>54</sup>.

Las instituciones son independientes entre sí y no hay subordinación entre ellas, por lo que para que la integración sea exitosa, deben regirse por un principio de cooperación. Además, se cuenta con un sistema para supervisarlas que es parecido al que se aplica a las instituciones de un Estado.

Los Estados miembros comparten competencias con las instituciones supranacionales a la hora de designar la agenda de Gobierno, la formulación de las políticas y la implementación de lo que sería un programa de Gobierno europeo. La UE es un Gobierno con múltiples competencias –locales e internacionales– y actores, cada uno con un papel influyente en la toma de decisiones.

La UE no es un sistema de gobierno nacional, por lo que se ha desarrollado el concepto de gobernanza multinivel para explicar las relaciones entre los actores gubernamentales que influyen y participan en la toma de decisiones en Europa<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Haas, E. 1948. *The Uniting of Europe*. Palo Alto: Stanford University Press: 16. Citado en Cram, L. 2001. *European Union Integration Theory. En Power and Policy Making*, eds Jeremy Richardson, Londres: Routledge: 56.

<sup>54</sup> Tribunal Europeo de Justicia. Asunto Costa/ENEL, sentencia del TEJ, 15 de julio de 1964, "Primacía del Derecho comunitario".  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/l14548\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l14548_es.htm)  
(consultado 18 de octubre 2009)

<sup>55</sup> Ver Morata, F. 2003. *Gobernanza Multinivel y Cooperación Subestatal en la Unión Europea*. En *Globalización, Gobernanza e Identidades*, eds Morata, F.,; G. Lachapelle, y S. Paquin, Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.

El proceso de integración ha evolucionado constantemente en aras del fortalecimiento de las instituciones europeas, con pequeños altibajos en épocas de crisis. Las instituciones han sido clave en el proceso de integración económica, ya que han tenido que imponerse a los intereses y reticencias de los Estados miembros para implementar políticas con el fin de establecer un mercado común (políticas aduaneras, de competencia, libre prestación de servicios, etc.). La gobernanza multinivel se ha caracterizado por la negociación entre las instituciones y los Estados miembros, y por la actuación del Tribunal Europeo, encargado de definir el reparto de competencias.

Gracias al Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992, las instituciones europeas por primera vez se proyectaron políticamente hacia el exterior. Esto, porque era necesario responder al contexto de globalización y a la caída del Muro mediante una arquitectura europea acorde con las nuevas demandas del sistema internacional. Este tratado constituyó uno de los grandes pasos hacia la integración económica, pues culminó con el proceso del mercado único (moneda única) y con el cambio de nombre de la Comunidad Europea al de Unión Europea, que incluyó competencias políticas semejantes a las de un Estado, es decir, una política exterior y de seguridad, y una política interior y de justicia.

Las instituciones más importantes desde la creación de la CEE y que se mantienen con la UE son la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Tribunal Europeo de Justicia.

La **Comisión Europea** es un grupo colegiado que representa los intereses de la UE en un intento de representación geográfica igualitaria y de evitar las prácticas de banderas nacionales en los puestos de trabajo. La votación es por mayoría simple, lo que facilita el proceso de toma de decisiones. Además, desde 2005 sólo hay un comisario por cada país miembro, lo que sigue reforzando la idea de unidad en la diversidad y de creación de valores propios<sup>56</sup>. Para muchos, es el actor institucional más importante de la UE, por el monopolio del derecho de iniciativa y por su poder de negociación

---

<sup>56</sup> Para mayor información sobre la composición, competencias y procedimiento de voto, consultar [http://europa.eu/scadplus/glossary/european\\_commission\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/glossary/european_commission_es.htm).

con los Estados, con los grupos de interés y con el Parlamento Europeo<sup>57</sup>. La Comisión plantea las iniciativas de proyecto de ley sobre la base de informes de grupos de trabajo que reúnen a representantes de la sociedad civil y del sector público y privado, por lo que es la cara más visible y cercana a los intereses de los ciudadanos. Asimismo, supervisa y garantiza la implementación de la ley comunitaria una vez aprobada por el Consejo y sancionada por el Parlamento Europeo, de modo que juega un papel permanente de “guardián del derecho”, necesario para la integración económica y política<sup>58</sup>.

En general, la Comisión cumple una función política como “ejecutivo”, compartida con el Consejo, y un papel neutral de administración pública<sup>59</sup>. La Comisión comenzó siendo una pequeña agencia y terminó en una extendida burocracia, donde las Direcciones Generales (DG) han pasado de ser subsecciones a cuasi-ministerios por propio derecho<sup>60</sup>. La Comisión gestiona el presupuesto de diversas actividades con incidencia en terceros países, como las subvenciones a la agricultura, becas y programas de intercambio, investigación, ayudas al exterior, cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria. Su actividad es tan amplia, que es la voz y cabeza visible de la UE tanto a nivel europeo como internacional.

La Comisión comparte el Poder Ejecutivo con el **Consejo de la Unión Europea**. También conocido como Consejo, esta institución representa los intereses de los Estados miembros a través de sus ministros de Asuntos Exteriores, Agricultura, Industria, Transporte, Medioambiente, etc. El Consejo

---

<sup>57</sup> Jeremy Richardson ha escrito un interesante estudio sobre el poder de las instituciones europeas y, en concreto, sobre la Comisión y el poder de negociación con los lobbies. Richardson, J. *European Union: Power and Policy Making*.

<sup>58</sup> Con el objetivo de completar el mercado interior, las competencias de las instituciones, especialmente de la Comisión, han aumentado desde el establecimiento del Acta Única (1986). Esto debido a que algunos temas, como el medioambiente y la cohesión social, pasan a ser transversales al proceso de integración y, por tanto, objetivos mismos de las políticas europeas. Las direcciones generales más importantes han sido las de Competencia y de Agricultura y Pesca. En éstas, la Comisión ha definido los estándares del mercado único y ha fiscalizado las reglas del mercado como las ayudas públicas.

<sup>59</sup> Los comisarios y altos cargos (Ej.: directores generales) son representantes designados por cada país, mientras que un equipo de más de 20 mil funcionarios de carrera debe pasar un concurso público europeo.

<sup>60</sup> Christiansen, T. 2001. *The European Commission*. En Richardson, J. *European Union. Power and Policy Making*: 104.

de ministros de Asuntos Generales y Asuntos Exteriores coordina y programa los trabajos, ya que a veces se reúnen ministros de más de una cartera ministerial<sup>61</sup>.

Cada país de la UE ejerce la Presidencia del Consejo por rotación durante un período de seis meses. El principio de supranacionalidad se basa en la igualdad entre los Estados, donde todos los países miembros tienen la misma representación en el Consejo; es decir, un voto por país<sup>62</sup>.

El Consejo se coordina políticamente a través de alrededor de trescientos comités en que participan funcionarios de la Comisión, del Consejo y representantes de los países miembros, lo que garantiza el principio de cooperación entre las instituciones. Esta es una estructura compleja de trabajo, que incorpora los intereses nacionales y europeos. Thomas Christiansen plantea que estos numerosos comités de consulta, coordinación, gestión e implementación de políticas constituyen una forma de gobernabilidad conjunta de las políticas de la Comisión, el Consejo y los Estados miembros<sup>63</sup>.

El Consejo comparte el Poder Legislativo con el **Parlamento Europeo** (PE), cuyos eurodiputados<sup>64</sup> son elegidos directamente por los ciudadanos europeos. Además del poder colegislativo, el PE controla el presupuesto y la Comisión Europea. Se trata de un sistema de vigilancia y de inspección que se reconoce como una de las tres instituciones más importantes.

La UE también cuenta con un **Tribunal Europeo de Justicia** (TEJ), que vela por el respeto al derecho comunitario y se encarga de dirimir las continuas disputas entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias. Su función es importante porque la intervención de las instituciones

---

<sup>61</sup> Hay cientos de comités en las instituciones comunitarias con funcionarios europeos que se encargan de preparar las reuniones, informes y agendas. A diferencia de los demás comités, el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) está compuesto por funcionarios de cada país miembro (normalmente diplomáticos de carrera o cargos políticos), encargados de preparar las reuniones de los ministros de Relaciones Exteriores en el Consejo, por lo que los intereses nacionales están siempre representados en las agendas. Fontaine, P. 2003. Doce lecciones sobre Europa. Comisión Europea, DG de Prensa y Comunicación.

<sup>62</sup> El voto se decide en general por mayoría cualificada, excepto cuando se decide por unanimidad, como las reformas, la ampliación o la conclusión de tratados internacionales.

<sup>63</sup> Christiansen, T. 2001. The European Commission. En European Union. Power and Policy Making, ed. J. Richardson. London-New York: Routledge: 106.

<sup>64</sup> Sobre el creciente papel del Parlamento Europeo en el proceso de integración y representación de los ciudadanos, los autores que han defendido a esta institución son Follesdal, A; y Hix, S. "Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik", *Journal of Common Market Studies*, 44: 533-562.

comunitarias favorece la integración positiva, “armonizando, coordinando o unificando las legislaciones nacionales”<sup>65</sup>. Cuando es necesario proteger ciertos intereses como la salud, la seguridad, la protección del consumidor, los derechos laborales, etc., el TEJ aplica la primacía del derecho comunitario en ámbitos que escapan a los tratados.

### 1.3.- La distribución de competencias exteriores entre las instituciones europeas.

El derecho de la UE constituye un auténtico ordenamiento jurídico autónomo<sup>66</sup>, superpuesto a los derechos nacionales de los Estados, cada uno de los cuales conserva su ordenamiento jurídico, que debe ser compatible con el comunitario. Los tratados le otorgan a la UE las competencias para actuar de forma independiente, pero los Estados miembros conservan las competencias que no han sido atribuidas a la UE. De acuerdo al derecho comunitario, las competencias de la UE se distribuyen en las siguientes categorías:

- **Competencias exclusivas:** ámbitos concretos en los que la UE actúa sola, en nombre de todos los Estados miembros. En esta categoría se incluye la adopción de normas de competencia para el funcionamiento del mercado interior, como la unión aduanera, la política monetaria, la conservación de los recursos biológicos marinos y la política comercial común.
- **Competencias compartidas:** áreas en las que la UE interviene porque aporta un valor agregado a la actuación de los Estados miembros. Se aplican al mercado interior; a la cohesión económica, social y territorial; a la agricultura y la pesca; al medioambiente; a la protección de los consumidores; a los transportes; a la energía y al espacio de libertad, seguridad y justicia.
- **Competencias de apoyo, coordinación o complemento:** se dan cuando la UE interviene únicamente para coordinar o completar la acción de los Estados miembros. Incluyen, en

---

<sup>65</sup> Demarest, P. 2001. El Establecimiento del Mercado Único Europeo: aspectos internos y externos. Un análisis jurídico. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Europeos: 1-23.

<sup>66</sup> Ordenamiento jurídico propio: conjunto normativo capaz de integrarse sin auxilio de otros, a través de sus propios mecanismos, que cuenta con sus propias instituciones legislativas, ejecutivas y judiciales, y que se interpreta desde sus propias normas y principios.

particular, la protección y mejora de la salud humana, la industria, la cultura, el turismo, la educación, la juventud, el deporte y la formación profesional.

La clasificación y el reparto de las competencias han sido objeto de discusión continua en el seno de la UE. Si bien los tratados definen explícitamente las atribuciones de las instituciones de la UE frente a las de los Estados miembros (competencias explícitas), ha sido el TEJ el que ha venido definiendo las facultades de las instituciones para cumplir los objetivos del mercado único que no estaban determinadas en los tratados (competencias implícitas).

Las sentencias del TEJ conforman el derecho derivado de la UE. Entre ellas se advierte que el asunto AETR,<sup>67</sup> el dictamen 1/75<sup>68</sup> y el dictamen 1/76<sup>69</sup> han reconocido que la UE tiene la proyección exterior necesaria para alcanzar los objetivos internos, ampliando así sus competencias comunitarias en las relaciones exteriores y limitando a los Estados para que no puedan adoptar medidas que perjudiquen los objetivos de la UE<sup>70</sup>.

Expresamente concedidas por el TEJ en la década de los 70, las **competencias implícitas** cobraron especial importancia para las relaciones exteriores pues, con arreglo a dichas atribuciones, la UE

---

<sup>67</sup> La doctrina AETR es un fundamento de carácter subsidiario a partir de la sentencia del 1 de marzo de 1971, en la que se excluye la participación de los Estados miembros de los acuerdos internacionales que regulen una materia donde las instituciones comunitarias ya hayan establecido reglas comunes, ya que podrían vulnerar tales reglas por el hecho de pertenecer a la Comunidad la competencia de concluir tales acuerdos.

<sup>68</sup> El dictamen 1/75, del 11 noviembre 1975, establece las competencias exclusivas de la CEE en materia de política comercial. Esto porque presupone que los intereses nacionales frenan la consecución del mercado interior: "Admitir una competencia paralela (o compartida) equivaldría a reconocer que los Estados miembros puedan adoptar, en sus relaciones con países terceros, posiciones divergentes respecto a la de la Comunidad, falseando así el juego (equilibrio) institucional (...) e impidiendo que esta cumpla su tarea, la defensa del interés común". Traducción propia.

<sup>69</sup> El dictamen 1/76, también conocido como asunto Kramer, sienta un precedente, pues se le otorga la competencia a la CE de participar en acuerdos internacionales cuando estén relacionados con los objetivos del tratado. Implícitamente, la competencia interna de la Comunidad en estas materias le otorga una competencia externa con terceros países. Ante la ausencia de una disposición expresa en el Tratado CE, el Tribunal de Justicia de la CE (TJCE) interpretó que la competencia necesaria de la CE en materia de relaciones exteriores derivaba de sus atribuciones internas en política pesquera, en el marco de la política agrícola común.

<sup>70</sup> Martín y Pérez de Nanclares, J. 1997. *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, Madrid: Macgraw- Hill.

entonces podía contraer obligaciones respecto de países extracomunitarios u otras organizaciones internacionales en ámbitos incluidos entre las funciones que le han sido atribuidas.

A partir de los tratados y de las sentencias del TEJ, las competencias comunitarias se han hecho cada vez más amplias y exclusivas, por lo que los Estados miembros decidieron limitar el poder creciente de las instituciones en Bruselas. Para ello, se usó la fórmula del **principio de subsidiariedad**, por el que la UE sólo puede actuar en solitario si demuestra que es mejor a ese nivel que a nivel estatal. Es decir, se puede ejercer la competencia exclusiva pero siempre bajo el principio de subsidiariedad: la UE debe actuar cuando los fines perseguidos *“puedan lograrse mejor (...) a nivel comunitario”*<sup>71</sup>.

Como fue señalado anteriormente, en 1993, en el Tratado de Maastricht se incluyeron nuevas competencias para la CEE que no estaban contempladas en los tratados originales. La CEE dejaría de ser un bloque comercial, y pasaría a ser una unión política y económica denominada Unión Europea. Tal y como se muestra en la figura 1, a partir de una división en pilares, se diferenciaron tres categorías: competencias comunitarias (la llamada Comunidad Europea), cooperación en Política Exterior y Seguridad Común (PESC) y cooperación en Justicia y Asuntos de Interior (JAI).

---

<sup>71</sup> De Areilza Carvajal, J.M. 1995. El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Constitucional*: 15-45.

Figura 1. El tratado de la UE: el Sistema de los Tres Pilares



Fuente: Eurolex, [http://eurlex.europa.eu/en/droit\\_communaute/union\\_europeenne.gif](http://eurlex.europa.eu/en/droit_communaute/union_europeenne.gif)

Debido a la sensibilidad política de estos dos últimos pilares, la cooperación se mantendría como intergubernamental, las decisiones se tomarían sólo en el Consejo con votación por unanimidad,

por lo que los Estados miembros debían alcanzar un consenso para tomar decisiones. Este tipo de acuerdos son en algunos casos difíciles de lograr, porque cada país tiene intereses nacionales que no necesariamente coinciden con los del resto de los miembros. En esos casos, las decisiones se toman tras largas negociaciones.

El Tratado de Lisboa que entró en vigor en noviembre de 2009 introdujo nuevas reformas a la política exterior de la UE. En primer lugar desapareció la Comunidad Europea quien fue sustituida por la UE en un sistema único sin pilares y ahora con personalidad jurídica. Como indican Aldecoa y Guinea *“se pasa de un templo griego de tres pilares a un árbol con dos ramas”*<sup>72</sup>; esto porque se sigue manteniendo el doble sistema de toma de decisiones: intergubernamental y supragubernamental o comunitaria.

El alcance de la política exterior europea depende de las competencias transferidas a las instituciones, del ejercicio de dichas competencias pero, sobre todo, de la voluntad de los Estados de actuar en la escena internacional. El papel de las instituciones europeas en asuntos exteriores varía de acuerdo al ámbito (antiguo sistema de pilares) al que pertenezca el instrumento económico, político o militar usado.

### *1.3.1.- El papel del Consejo Europeo en la definición de la política exterior*

Es la institución que mejor representa los intereses de los Estados y, por tanto, tiene casi toda la iniciativa en materias del segundo y tercer pilar intergubernamental (PESC y JAI). En política comercial, establece el mandato de negociación que debe seguir la Comisión.

Se elige una presidencia rotativa semestral para los países miembros, cuya importancia radica en que, según el artículo 30.10.b del Acta Única Europea (AUE): *“corresponderá a la Presidencia la iniciativa (...) para las actividades pertenecientes a la Cooperación Política Europea”*, además de preparar el calendario de reuniones, convocarlas y organizarlas. Lo anterior excluye por completo

---

<sup>72</sup> Aldecoa F. y M. Guinea. 2010. *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*. Segunda edición, Madrid: Marcial Pons :213

cualquier posibilidad de que la Comisión y el PE intervengan. Además le corresponde a la Presidencia la elaboración y la ejecución de las decisiones adoptadas.

Los Estados consideran que la presidencia rotativa es una oportunidad para conseguir ciertos poderes comunitarios, así como un seguro para incluir sus intereses nacionales en la agenda de la política exterior<sup>73</sup>.

Antes del Tratado de Lisboa, la representación exterior recaía en la figura de la **Troika**, como una forma de compensar el corto período de mandato entre una presidencia y otra, y de evitar el fracaso de los pequeños países o aquellos que son nuevos miembros a la hora de hacerse cargo de la compleja tarea de coordinar las reuniones y agendas del Consejo.

Desde el Tratado de Ámsterdam, en 1999, comenzó a formar parte de la Troika<sup>74</sup> el **Alto Representante** de la PESC, que le otorgó visibilidad y estabilidad a la representación exterior. Conocido comúnmente como el señor PESC, era además el secretario general del Consejo, una figura semejante al ministro de Relaciones Exteriores de la UE que trabajaba coordinadamente con los miembros de la Comisión en materias relacionadas con la política exterior, tales como la firma de acuerdos internacionales relacionados con el comercio, el medioambiente y los derechos humanos.

Con el Tratado de Lisboa en vigor desde diciembre de 2009, se crea una nueva figura permanente para dar una imagen de mayor unidad y coherencia a la política exterior: la Alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Seguridad (antiguo Alto Representante del Consejo) quien es a su vez Vicepresidenta de la Comisión<sup>75</sup>. Tiene por lo tanto un pie en cada institución, lo que no deja de ser complejo pero de acuerdo a Aldecoa *“es un marco institucional único que dirigirá y*

---

<sup>73</sup> Allen, D. 1996. The European Rescue of National Foreign Policy. En *The Actors in Europe's Foreign Policy*, eds. C. Hill. London: Routledge.

<sup>74</sup> Para ello se reformó la figura de la Troika, que ahora está formada por el país que ostenta la presidencia, la presidencia futura, el Alto Representante PESC y un representante de la Comisión.

<sup>75</sup> A raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Consejo Europeo nombró a Catherine Ashton como Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Preside el Consejo de Asuntos Exteriores y dirige la Política Exterior y de Seguridad Común. Consejo Europeo. <http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/foreign-affairs/high-representative-of-the-union-for-foreign-affairs-and-security-policy.aspx?lang=es> (consultado el 07 de mayo de 2011)

*aplicará el conjunto de la política exterior, sea intergubernamental o comunitaria*<sup>76</sup>. La Alta Representante ejerce, en el ámbito de los Asuntos Exteriores, las funciones que hasta ahora ejercía la Presidencia rotatoria semestral, el Alto Representante para la PESC y el Comisario de Relaciones Exteriores<sup>77</sup>.

### *1.3.2.- El papel de la Comisión Europea en la ejecución de la acción exterior*

Por su naturaleza supranacional, las actividades de la Comisión en política exterior sólo pueden ser las legalmente dispuestas en los tratados y en el derecho derivado (sentencias del TEJ y la normativa europea). La Comisión elabora el presupuesto y gestiona los instrumentos económicos de la UE en materia de relaciones exteriores, desde la política comercial (privilegios o sanciones económicas) hasta la ayuda exterior (cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria), por lo que hoy en día se le reconoce su papel político en las relaciones exteriores de la UE. Es decir, si bien la Comisión representa el aparato burocrático, los Comisarios tienen también un perfil de funcionario-diplomático<sup>78</sup>.

La Comisión y el Consejo representan conjuntamente (competencia concurrente) a la UE en las relaciones diplomáticas y protocolares con terceros países, pues *“la práctica ha desarrollado una representación bicéfala de la Comunidad (...), que a pesar de que contribuye a proyectar una imagen de unidad de la CE, identifica la distinción entre el sistema comunitario y el sistema de cooperación”*<sup>79</sup>. En el caso de que la representación se refiera a temas comerciales y aquellos relacionados con el mercado interior, la Comisión tiene la competencia exclusiva con el mandato del Consejo. Si se trata de asuntos políticos (relacionados con el antiguo segundo y tercer pilar), la representación recae en el Alto Representante. Con el nuevo Tratado de Lisboa se intentó que la Política Exterior Europea fuera más coherente y eficaz en todos sus ámbitos<sup>80</sup>. Por ende, además

---

<sup>76</sup> Aldecoa, F. y M. Guinea. 2010. La Europa que viene: 213.

<sup>77</sup> Tratado de la Unión Europea, artículos 18 y 27 sobre las funciones de la Alta Representante, <http://consilium.europa.eu/treaty-of-lisbon.aspx?lang=en> (consultado el 10 de junio de 2011)

<sup>78</sup> Por ejemplo, Pascal Lamy, comisario de la DG de Comercio de 1999 a 2004, pasó a ser Secretario General de la OMC en 2005, un cargo de carácter también político.

<sup>79</sup> Fernández de Liesa, C. R. 1994. *Las bases de la política exterior europea*. Madrid: Tecnos: 55.

<sup>80</sup> Aldecoa, F. y M. Guinea. La Europa que viene: 227.

se creó una administración común para la acción exterior, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) formado por miembros de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo y por funcionarios diplomáticos de los Estados miembros<sup>81</sup>. La SEAE es todavía un “cuerpo diplomático europeo” en proceso de consolidación.

El papel administrativo y político se desempeña a través de las DG, que tienen una proyección externa en sus actividades: la DG RELEX de Relaciones Exteriores, la DG de Política Comercial, la DG de Ampliación, etc.<sup>82</sup> Dentro de la Comisión Europea, las relaciones exteriores se dividen por áreas geográficas (de destino) y por áreas temáticas:

**Dirección General de Desarrollo (DG DEV):** se encarga de todos los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) y los países y territorios de ultramar. Además de fomentar el diálogo político, los acuerdos de asociación comprenden ayudas económicas para fortalecer la integración regional, mejorar las políticas macroeconómicas y fomentar la integración de estos países a la economía internacional (como requiere la Organización Mundial del Comercio). Las ayudas se planifican por regiones y por grupos de países dentro de estas. A diferencia del resto de los países en vías de desarrollo, los países ACP cuentan además con un Fondo Europeo de Desarrollo (excepto Cuba y Sudáfrica) de 16,4 billones de euros para el período 2002-2007, que es gestionado por la Comisión aunque el capital sea de los Estados miembros<sup>83</sup>.

**Dirección General de Ampliación (DG ELARG):** se centra en el proceso de adhesión de nuevos miembros a la UE. Los países candidatos y los que tienen la posibilidad de serlo, han recibido numerosas ayudas comunitarias para consolidar sus democracias y transformarse en economías de mercado. En una primera fase, se establecen acuerdos de asociación, normalmente

---

<sup>81</sup> Comisión Europea. SEAE. [http://eeas.europa.eu/background/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/background/index_en.htm) (consultado el 09 de junio 2011).

<sup>82</sup> La UE tiene más de 120 representaciones diplomáticas en el exterior, con un representante de la Comisión con rango de embajador. Estas “embajadas” europeas no solo representan los valores europeos y defienden los intereses de la Comunidad, sino que además coordinan los proyectos de cooperación económica y de cooperación al desarrollo, así como los informes de comercio exterior. Desde el 2010 están bajo supervisión de la Alta Representante porque forman parte del SEAE.

<sup>83</sup> Este fondo fue creado en 1957 originalmente para ayudar a África, pero a pesar de su nombre, no tiene fondos comunitarios, sino que se mantiene con capital exclusivamente de los países miembros y se destina a créditos, capital de riesgo y préstamos privados.

comerciales, con un fuerte componente de ayuda al desarrollo; en una segunda fase, se celebran acuerdos de estabilización y asociación, en el que el país candidato se compromete a adoptar cambios políticos y económicos más profundos para alcanzar los criterios exigidos para ser miembro de la UE. Estos países son destinatarios privilegiados de las ayudas europeas, ya que reciben fondos también de las Direcciones Generales de Agricultura y de la Dirección General de la Política Regional para mejorar el desarrollo de su infraestructura en medioambiente, transporte, agricultura y rural<sup>84</sup>.

**Dirección General de Relaciones Exteriores (DG RELEX):** se centra en el resto de los países que no son ni ACP ni candidatos. Es decir, América Latina, Asia, Cuenca del Mediterráneo, Oriente Medio y países de la antigua Unión Soviética. Para ellos se preparan proyectos de cooperación –anuales o plurianuales–, se decide el destino y el presupuesto y después, los proyectos concretos se presentan a EuropeAid, que gestiona los fondos para cada país. En estas oficinas se planifican los destinos de las ayudas según los proyectos elegidos, pero tras la aprobación de la planificación y del presupuesto destinado por el Consejo y el PE, dejan de estar a cargo del RELEX y pasan a la Oficina EuropeAid, que los identifica y evalúa.

**Oficina Europea de Cooperación - EuropeAid (gestión financiera de los proyectos):** se creó en 2001 como sucesora del Servicio Común para la Relaciones Exteriores (1998-2000). Esta oficina se encarga del ciclo de los proyectos de desarrollo, garantizando que las ayudas lleguen a todo el mundo de una manera coherente y coordinada con los Estados, los organismos internacionales y las ONG que ejecutan los proyectos<sup>85</sup>.

**Dirección Europea de Ayuda Humanitaria (ECHO):** se creó en 1992 como una oficina. Hoy en día, ha desarrollado su capacidad operativa y de gestión de la ayuda de emergencia ante desastres naturales y crisis provocadas por el ser humano. Por ejemplo, en 2006 destinó 671 millones de euros a la ayuda humanitaria, pero el 11% de ese presupuesto se concentró en las “crisis olvidadas”, que reciben poca atención de los donantes internacionales. Las diferencias regionales

---

<sup>84</sup> Por ejemplo, para el período 2000-2003, antes de la adhesión de los doce últimos Estados miembros, se destinaron 13,2 billones de euros en los programas de preadhesión PHARE, IPSA, SAPARD.

<sup>85</sup> Ver: [http://ec.europa.eu/europeaid/who/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/who/index_es.htm)

son visibles: en América Latina se recibieron 18,6 millones de euros, mientras que África recibió la mayor parte de la ayuda (321 millones de euros) debido a los mayores casos de hambrunas, conflictos bélicos, etcétera.

En esta dirección se hacen subcontratos periódicamente con unas 180 organizaciones, ya que las ayudas se implementan en terreno por ONG internacionales como OXFAM y Médicos sin Fronteras, y por organismos internacionales como la Cruz Roja Internacional y Naciones Unidas, por lo que la Comisión se encarga de firmar contratos internacionales con estas instituciones<sup>86</sup>.

### *1.3.3.- El papel del Parlamento Europeo en la cooperación inter-institucional*

El PE tiene codecisión en toda la legislación en materia de cooperación al desarrollo. Además, aprueba el presupuesto, que incluye el gasto en cooperación y ayuda humanitaria. Sus actividades se organizan en diversos comités o comisiones y ha ido adquiriendo protagonismo en las relaciones internacionales; por ejemplo, a partir de las reuniones periódicas con representantes políticos, asociaciones civiles, etc., de terceros países.

A raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo adquirió un mayor protagonismo en la acción exterior de la UE ya que debe ser informado a lo largo de toda la etapa de negociación de un acuerdo internacional y es necesaria su aprobación final<sup>87</sup>. Se mejoró por tanto la cooperación entre las tres instituciones de la UE para que haya una coherencia en la acción exterior. Además, da una imagen más democrática del proceso de toma de decisiones en la política exterior ya que el PE *“al ser al ser la única institución elegida directamente por los ciudadanos, dispondrá de nuevos medios que garanticen la responsabilidad de la UE para con sus ciudadanos”*.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Bretherton, C., y J. Vogler. The European Union: 133.

<sup>87</sup> Aldecoa, F. y M. Guinea. La Europa que viene: 229.

<sup>88</sup> Parlamento Europeo.

<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=66&language=ES> (consultado el 15 de julio 2011).

#### 1.3.4.- La necesidad de una mayor cooperación entre los estados miembros y las instituciones europeas

En lo que respecta a los antiguos segundo y tercer pilar de la UE (PESC y JAI), las competencias de las instituciones comunitarias se limitaban a la ayuda y apoyo a la cooperación formulada y organizada por los propios Estados miembros en el Consejo Europeo<sup>89</sup>. A pesar de la fusión de los pilares con el Tratado de Lisboa, las competencias originales en los ámbitos de la Política Exterior siguen estando en manos de los Estados miembros, que se han comprometido a una amplia cooperación y a una actuación común en el marco de la UE, utilizando la estructura institucional comunitaria (Consejo, Comisión y Parlamento).

La política exterior europea se manifiesta a menudo en acuerdos internacionales con terceros Estados, bloques regionales u organismos internacionales. Estos acuerdos pueden incluir diversas materias en comercio, cooperación al desarrollo y política exterior, como el medioambiente, la seguridad e incluso la inmigración, por lo que se les conoce como “acuerdos mixtos”. Los acuerdos mixtos son aquellos convenios internacionales en los que la UE y los Estados miembros son parte contratante y en los que se contemplan elementos que son competencia exclusiva de la CEE, compartidos y de competencia exclusiva de los Estados miembros.<sup>90</sup>

Como se señaló anteriormente, para el buen funcionamiento de los acuerdos internacionales de la UE, el TEJ ha interpretado sobre la base de los tratados constitutivos de la UE que hay una obligación de cooperación entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias. Para el TEJ, el requisito de unidad en la representación externa de la UE es uno de los principios fundamentales de sus relaciones exteriores<sup>91</sup>, por lo que la cooperación es obligatoria en las fases

---

<sup>89</sup> En el ámbito del tercer pilar JAI, la cooperación judicial y policial en causas penales sí ha producido una transferencia de las competencias de los Estados miembros a las instituciones comunitarias, por lo que el Parlamento pasa a ser colegislador en esta área muy relacionada con la lucha contra el crimen organizado, la política de asilo, el control de fronteras, etc. Aldecoa, F. y M. Guinea. *La Europa que viene*: 203.

<sup>90</sup> El TEJ utilizó por primera vez el término acuerdo mixto en el caso del Acuerdo de Asociación con Turquía, caso 12/86, *Demirel vs. Stadt Schwäbisch Gmünd*, citado en Macleod, Iain; Ian.D. Hendry; y Stephen Hyett. 1996. *The External Relation of the European Community*. Oxford: Oxford, Clarendon Press: 143-144.

<sup>91</sup> Como se mencionó anteriormente, las sentencias del Tribunal de Justicia han sido claves para determinar las competencias exclusivas y compartidas de la CEE y de los Estados miembros. Entre otros casos importantes se pueden citar el dictamen 1/78 sobre el Acuerdo Internacional de Caucho natural, que

de negociación, firma y ejecución de los acuerdos. Es esta cooperación la que asegura una buena representación y capacidad de actuación externa de la UE.

Además de que la política exterior de la UE y la de los Estados miembros sea consistente, se necesita que haya una coherencia entre las instituciones comunitarias con competencias externas: especialmente una coordinación interna entre la Comisión y el Consejo. Así, en el caso de la política comercial, que tiene una competencia exclusiva de las instituciones comunitarias, existe una mayor consistencia y coherencia, pero no en el resto de las relaciones exteriores que se manejaba en las Direcciones Generales, como la DG RELEX<sup>92</sup>. El Tratado de Lisboa intenta por tanto superar estos obstáculos para dar mayor consistencia a la actuación exterior de la UE más allá de su imagen como potencia comercial.

#### **1.4.- La UE como actor mundial: más allá de un mercado común**

La Comunidad Económica Europea ha sido tradicionalmente conocida como un bloque comercial cuyo fin era crear un mercado común o, lo que es lo mismo, una liberalización completa del intercambio de bienes, servicios, personas e inversiones, según la definición del GATT, hoy Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>93</sup>. Sin embargo, mientras a simple vista parecía un proceso de integración económica, también se desarrollaba un modelo de cooperación política en el que los Estados miembros transferían competencias nacionales a instituciones supranacionales.

La política exterior de la UE cubre todos los aspectos tradicionales de una política exterior nacional, pero con ciertos límites en cuanto a competencias e instrumentos, que sí son propios de un Estado-nación.

Existe una continua discusión entre las instituciones de la UE y los Estados miembros que evita

---

otorgan competencias exclusiva a la CEE para celebrar dichos acuerdos, y el dictamen 1/94 sobre el acuerdo para crear la Organización Mundial del Comercio, en el que se otorgan competencias compartidas, por lo que participan la Comunidad y los Estados miembros.

<sup>92</sup> Bretherton, C., y J. Vogler. 1999. The European Union: 218-219 y 33.

<sup>93</sup> World Trade Organization. "The European Union and the WTO". World Trade Organization. [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/countries\\_e/european\\_communities\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/european_communities_e.htm) (consultado el 28 de enero 2006).

ceder soberanía nacional. La política exterior se ha distinguido por ser supragubernamental cuando se hablaba del primer pilar, e intergubernamental cuando se refería a los pilares segundo y tercero. Con el Tratado de Lisboa se suprimieron los pilares, pero ambas modalidades siguen conformando un complejo sistema de toma de decisiones políticas al interior de la UE.

Todos los tratados que han ido incorporando cambios institucionales y profundizando en las competencias de las Comunidades Europeas, se han centrado en la necesidad de que haya una consistencia entre las actividades económicas y de relaciones exteriores, desde la creación de la Comunidad hasta su transformación en UE como una consecuencia lógica de los crecientes nexos entre la economía y la seguridad y la politización de los temas económicos<sup>94</sup>.

Los fundamentos y objetivos de la UE en política exterior han resultado en acciones relacionadas con su propia naturaleza de bloque comercial con un incipiente sistema de gobierno. Por tanto, se considera un actor proactivo en el comercio internacional, en la cooperación al desarrollo y en la ayuda humanitaria, pero más bien reactivo en temas de defensa y seguridad.

Por la complejidad de su estructura institucional y por las diferencias en el reparto de competencias, la política exterior de la UE no está todavía lo suficientemente cohesionada ni coordinada entre los países miembros. No obstante, a pesar de las limitaciones internas y de una proyección externa de *soft-power*, la UE es un actor político y económico de peso en el sistema internacional.

Para entender la transformación de la CEE como mercado común a la UE como actor internacional, es necesario conocer el uso de la política comercial como instrumento de la política exterior europea en sus relaciones con los países terceros: un instrumento económico con fines políticos.

La política exterior ha cambiado tanto en concepto como en alcance. Tradicionalmente se entendía y analizaba como una política orientada a la seguridad nacional y a la maximización del

---

<sup>94</sup> Smith, M. 1984. *Western Europe and the United States. The Uncertain Alliance*. London: George Allen y Unwin; y también Ginsberg, R. 1989. *Foreign Policy Actions of the European Community: The Politics of Scale*. Londres: Adamantine: 289.

bienestar económico mediante instrumentos que influyeran en los objetivos y actividades de otros actores<sup>95</sup>. Sin embargo, desde el fin de la Guerra Fría, se percibió que la política exterior está orientada a influir y cambiar el contexto y las estructuras políticas, sociales, económicas, legales e incluso mentales<sup>96</sup>. Con el tiempo se reconoció además que la política exterior se puede basar no sólo en intereses nacionales sino también en ideas y valores, que toman en cuenta que la cultura, las creencias y la identidad definen las percepciones y el comportamiento de los actores; es decir, influye en los intereses y en el papel que quiere tener en el sistema internacional<sup>97</sup>.

Por ejemplo, aquellos autores que enfatizan la importancia de la riqueza socioeconómica como objetivo central de su política exterior, se enfocan en una política económica internacional, ya que están convencidos de que un sistema económico internacional que apoye el progreso y el bienestar económico es la mayor prioridad de los gobiernos<sup>98</sup>. Por tanto, en este caso su esfuerzo se dirige a cambiar el marco normativo, político y económico de otros países para que adopten políticas de apertura de mercados y reconozcan la regulación internacional de la OMC. Esta visión, que es ampliamente compartida en el seno de la UE, se ve complementada por otros valores europeos, como la democracia o el respeto por el derecho internacional<sup>99</sup>.

La política exterior se entiende como el resultado de las percepciones sociales de un país, siempre considerando sus dinámicas internas<sup>100</sup>, por lo que al analizar la política exterior propia de los Estados, se deben incluir los cambios al interior de la UE como un factor determinante en la configuración de sus relaciones exteriores.

---

<sup>95</sup> Carlsnaes, W. 2002. Foreign Policy. En *Handbook of International Relations*, eds Carlsnaes W., T. Risse y B. Simmons. London: Sage: 335.

<sup>96</sup> Algunos autores, como Keukeleire y MacNaughtan, lo definen como política exterior estructural. Keukeleire S., y J. MacNaughtan. *The Foreign Policy* .: 24-25.

<sup>97</sup> Keukeleire S., y J. MacNaughtan. *The Foreign Policy*: 25.

<sup>98</sup> Jackson R., y G.Sørensen. *Introduction to International Relations*: 224.

<sup>99</sup> Los valores europeos reconocidos en los Tratados van desde el progreso económico y social a la gobernanza democrática y el Estado de Derecho. En Bretherton, C. y J. Vogler. *The European Union*: 30.

<sup>100</sup> Aunque el autor realista Gideon Rose explica la política exterior desde una visión estado-céntrica, en este caso sirve para comprender tanto la importancia de los factores endógenos en el seno de la UE como la búsqueda de un nuevo papel internacional. Rose, G. 1998. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics* 15 (1): 148.

En el capítulo siguiente, se revisa cómo la influencia del sistema internacional y los cambios internos en el seno de la CEE han definido los objetivos y orientaciones de la política exterior europea<sup>101</sup>. La integración económica ha evolucionado hacia una integración política, y tanto las instituciones como los Estados miembros han marcado el paso en el nacimiento de un nuevo actor internacional: la UE.

---

<sup>101</sup> La política exterior europea tiene como objetivos influir en el contexto exterior como también consolidar la integración interior y posicionar la identidad de la UE. Keukeleire S., y J. MacNaughtan. *The Foreign Policy*: 13.

## **CAPÍTULO 2. LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA UE: ORIENTACIONES Y PRIORIDADES**

En este capítulo, se explican las prioridades y orientaciones de la política exterior europea en temas económicos y políticos con el resto del mundo, concretamente a nivel bi-regional. Igualmente, se explican las estrategias implementadas con la política comercial como instrumento de la política exterior europea, ya que es un instrumento económico con marcados fines políticos. Las prioridades en sus relaciones exteriores quedarían por tanto marcadas por un claro interés en los procesos de ampliación y buenas relaciones vecinales. Para la UE, el interés por Chile parece responder a una estrategia comercial y geopolítica hacia nuevas regiones emergentes, en este caso la latinoamericana. Una estrategia que forma parte de un proceso europeo de integración económica en consolidación y una integración política en formación.

### **2.1.- Los Instrumentos de la política exterior**

En los últimos cincuenta años, la UE se ha ido transformando en una entidad más política y cercana a la concepción del Estado Westfaliano, que a un organismo internacional. Es un actor *sui generis* con una presencia creciente, personalidad legal, y capacidad autónoma para negociar con terceros estados, con características distintas a cualquier otro actor internacional<sup>102</sup>. Con los grandes cambios acontecidos en el sistema internacional desde los años 70, los países miembros tomaron algunas medidas para fortalecer el papel internacional de la UE. Por primera vez, se reconoció la importancia e influencia de los actores transnacionales en la formación de política internacional y en la necesidad de cooperación entre Estados, para minimizar las incertidumbres de un sistema internacional más fragmentado.

Si bien la presencia y el reconocimiento de la UE como actor han ganado terreno en el sistema internacional, su capacidad de actuación es más discutida en los análisis de política exterior europea. En relaciones exteriores, los Estados han contado con instrumentos tradicionales para ejercer su política nacional; éstos incluyen los políticos (diplomacia), económicos (comercio y

---

<sup>102</sup> Hill, C. 1994. The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. En *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*, eds Bulmer, S. y A. Scott. Cambridge: Blackwell: 103-126.

ayuda al desarrollo) y los medios militares<sup>103</sup>. La UE fue desarrollando e implementando estos instrumentos económicos desde su creación, ya que eran un medio de acercamiento como bloque regional a terceros países. Su política exterior se ha basado, por tanto, en un poder de atracción económica para conseguir objetivos políticos. Es una mezcla estratégica de poder duro, -el económico-, y blando, -la cooperación al desarrollo y la transmisión de valores europeos-, para influenciar la agenda política de terceros países sin necesidad de usar la coerción<sup>104</sup>.

Esta política exterior, basada en la cooperación económica, ha tenido éxitos importantes para hablar de un actor con peso, así como poder suficiente en el sistema internacional para cambiar las preferencias, decisiones, reglas y posiciones de otros actores internacionales. Sin embargo, en temas de solución de conflictos y de seguridad, su papel fue minoritario hasta entrado el siglo XXI, cuando los países miembros se comprometieron a fortalecer progresivamente la presencia internacional de la UE como un actor propio y autónomo en el sistema internacional. La cooperación en el campo de la diplomacia y el diálogo político ha sido una constante con altos y bajos desde la década de los años 70, aunque el paso más grande se dio con el fin de la Guerra Fría y el cambio a una estructura multipolar, momento en el que se incluyó la cooperación militar.

De acuerdo a Mario Telá, los Estados tienen seis características principales que definen su política exterior: intereses estratégicos, un sistema de toma de decisión centralizado, un sistema de representación y comunicación con el mundo exterior, un sistema de prevención y de gestión de crisis, capacidad militar autónoma y un sistema de movilización en caso de emergencia<sup>105</sup>. Los Estados miembros transfirieron competencias a las instituciones europeas con cada tratado, para alcanzar estas seis características progresivamente, por lo que se puede decir que el camino de la

---

<sup>103</sup> White, B. 2005. Diplomacy. En *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, eds J. Baylis y S. Smith. tercera edición, Oxford: Oxford University Press: 388-402; y Stern, G. 2000. *The Structure of International Society. An Introduction to the Study of International Relations*. segunda edición. Londres y Nueva York: Pinter: 123-139.

<sup>104</sup> En política internacional, los recursos que producen el poder blando (soft power) surgen en gran medida de los valores que una organización o país expresa en su cultura, en los ejemplos que sienta con sus prácticas internas y políticas, y en la forma en la que maneja sus relaciones con los otros (traducción propia). Nye, J. 2004. *Soft Power: the Means to success in World Politics*. New York: Public Affairs: 8.

<sup>105</sup> Telá, M. 2007. *Europe: a Civilian Power? European Union, Global Governance and World Order*. London: Palgrave-McMillan: 209.

integración política ha llevado a la formación de un actor internacional, con capacidades de actuación muy parecidas a las de un Estado.

### *2.1.1.- La Política de Cooperación al Desarrollo y la Ayuda Humanitaria (AOD) como característica de “soft-power”*

En el caso de la cooperación al desarrollo fue el instrumento elegido para mantener los vínculos históricos con sus colonias o antiguas colonias, especialmente en África y el Caribe, por lo que fue incluido en el presupuesto comunitario como un medio para ayudar a disminuir la pobreza en los países que mantenían relaciones especiales con la UE.

El comercio y la ayuda al desarrollo se han usado de manera creciente desde la Segunda Guerra Mundial, como un medio para influenciar las negociaciones entre Estados<sup>106</sup>, sobre todo con las ayudas de Estados Unidos para la reconstrucción de Europa después de la segunda Guerra Mundial y más tarde para que los países no sucumbieran al comunismo en Asia y en América Latina en el período de la Guerra Fría. En la actualidad, la AOD se entiende como *“el conjunto de políticas diseñadas y ejecutadas por actores públicos y privados de distintos países, que buscan promover un progreso más justo y equilibrado en el mundo, con el objetivo de construir un planeta más seguro y pacífico”*<sup>107</sup>.

Las ayudas económicas a terceros países se incrementaron con el tiempo y diversificaron regionalmente, por lo que la UE pasó de ser un bloque comercial a un actor internacional de peso, como donante de AOD en sus diferentes variantes (bilateral, multilateral, triangular, en forma de créditos o sin retorno, etc.). Bajo los objetivos del Tratado de Maastricht de dotar a la nueva UE de una capacidad internacional acorde con las necesidades de su nuevo entorno, la cooperación al desarrollo se incluyó como una Política de la UE de competencia compartida con los Estados miembros<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> White.B. Diplomacy: 398.

<sup>107</sup> Gómez Galán, M., y J.A., Sanahuja. 1999. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: CIDEAL: 17.

<sup>108</sup> TUE nuevo Título XVII “Cooperación al Desarrollo” art. 177-181.

La característica más notable de la cooperación es que se mantienen las políticas de AOD de los Estados miembros, mientras que también se financian políticas de ayuda al desarrollo a nivel comunitario, que se gestionan directamente por las instituciones comunitarias. El 5,7% del presupuesto comunitario para el período 2007-2013 se destina al papel de la UE en el mundo. La política exterior dispone para este periodo de 49.643 millones de euros para cooperación al desarrollo, cooperación económica, ayuda humanitaria y diálogo político de la UE<sup>109</sup>. Aunque son los Estados miembros en conjunto los actores más importantes de la cooperación internacional, si se suma el presupuesto europeo con los de cada país miembro, la ayuda europea representa conjuntamente el 56,37% de un total de 103.650 millones de la AOD de los países Donantes de la OCDE anuales<sup>110</sup> y casi el 70% de la Ayuda Humanitaria mundial<sup>111</sup>.

El hecho de que sea una política complementaria a la de los Estados miembros, ha creado una dualidad de competencias que en muchos casos más que complementarse se solapan y contradicen. En primer lugar, hay diferencias en el destino de las ayudas, ya que no todos los países tienen el mismo interés regional en la cooperación al desarrollo, ni tampoco benefician al mismo sector de la población. Por ejemplo, para algunos países, el mayor destino de las AOD se dirige al continente africano, a los países menos desarrollados (PMD)<sup>112</sup>, mientras que las ayudas comunitarias que salen de la Comisión Europea se dirigen mayoritariamente a los países vecinos como Ucrania, Croacia, Serbia, Bosnia-Herzegovina y Turquía, que son de renta media (*Lower Middle Income*); es decir, hay una prioridad por los países europeos, aunque también se destina ayuda al desarrollo a algunos países de África subsahariana que son de renta baja, y en menor medida hacia la región latinoamericana<sup>113</sup>.

---

<sup>109</sup> Marco Financiero del Presupuesto <http://europa.es/scadplus/leg/es/lvb/134020.htm>

<sup>110</sup> Por ejemplo de acuerdo a las estadísticas de desarrollo de la OCDE, la AOD total en 2005 fue de 106.777 millones de dólares (USDm), un poco mayor de la AOD alcanzada en el 2007. La AOD de la UE alcanzó los 9.390 USDm en 2005 y la AOD de los países de la UE (sólo miembros de la OCDE) era de 55.745 USDm. En Comisión Europea. EU Donor Atlas 2006. Mapping Official Development Assistance. DG Development <http://www.dev-strategies.com> (consultado el 15 de mayo de 2007)

<sup>111</sup> Vanhoonacker, S. 2005. The Institutional Framework. En: *International Relations and the European Union*, eds. Hill, Christopher y Michael Smith. Oxford: Oxford University Press: 74.

<sup>112</sup> Basados en los criterios de Naciones Unidas para la clasificación de los países menos desarrollados en base del ingreso per cápita de \$905 a \$1.086 USD <http://www.unohrlls.org/en/ldc/related/59/>

<sup>113</sup> OCDE, estadísticas del Atlas de Donantes 2006 <http://www.oecd.org>

**Cuadro 1. Destino Regional de la AOD bilateral neta de la UE (Estados miembros en conjunto con la Comisión Europea) en % 2001-2002**

| Destino                         | % AOD UE    | % UE respecto a AOD mundial | USD \$ Millones |
|---------------------------------|-------------|-----------------------------|-----------------|
| África Subsahariana             | 43%         | 51%                         | 8.246           |
| Oriente Medio y Norte de África | 12%         | 38%                         | 2.196           |
| América Latina y el Caribe      | 11%         | 42%                         | 2.198           |
| Asia y Oceanía                  | 9%          | 23%                         | 1.645           |
| Asia Sur y Central              | 10%         | 24%                         | 1.898           |
| Europa                          | 15%         | 64%                         | 2.829           |
| <b>Total</b>                    | <b>100%</b> | <b>100%</b>                 | <b>19.012</b>   |

*Fuente: Elaboración propia en base al Donor Atlas. Mapping Official Development Assistance. May 2004.*

**Cuadro 2. Destino Regional de la AOD bilateral neta de la UE (Estados miembros en conjunto con la Comisión Europea) en % 2004**

| Destino                         | % AOD UE    | % UE respecto a AOD mundial | USD \$ Millones |
|---------------------------------|-------------|-----------------------------|-----------------|
| África Subsahariana             | 51%         | 55%                         | 14,062          |
| Oriente Medio y Norte de África | 14%         | 36%                         | 3.788           |
| América Latina y el Caribe      | 11%         | 47%                         | 3.021           |
| Asia y Oceanía                  | 7%          | 29%                         | 1.942           |
| Asia Sur y Central              | 9%          | 27%                         | 2.472           |
| Europa                          | 8%          | 60%                         | 2.138           |
| <b>Total</b>                    | <b>100%</b> | <b>100%</b>                 | <b>27.423</b>   |

*Fuente: Elaboración propia en base al Donor Atlas. 2006.*

Las diferencias entre las políticas nacionales y comunitarias hicieron necesaria una mayor coordinación, para no duplicar esfuerzos en un mismo país beneficiario. En este sentido, el art.

180 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (1957) pide expresamente una mayor coordinación y consulta entre los países miembros sobre sus políticas de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria. Aunque las relaciones interinstitucionales entre la Comisión y el Consejo no son fáciles, y las relaciones entre Direcciones Generales tampoco, la actuación de la Comisión depende en gran medida de la voluntad e intereses de los Estados, es decir de las decisiones que adopten en el Consejo, y también de la coordinación que quieran mantener los Estados miembros con sus respectivas políticas de cooperación al desarrollo.

La cooperación con terceros países varía según las preferencias comunitarias. Tradicionalmente, los países ACP han sido los receptores más privilegiados en cooperación al desarrollo, pero son los países vecinos los más favorecidos en cooperación económica, lo que se traduce en créditos y ayuda no retornable<sup>114</sup>.

La cooperación se diferencia por regiones y países según factores histórico-culturales y también económicos. Por ejemplo, los PVD más avanzados (de renta media-alta) son destinatarios de la cooperación económica, financiera, técnica, científica, y cultural. Las prioridades de esta cooperación para los PVD más avanzados se orientan en el desarrollo del sector privado (innovación, CyT, I+D) y el capital humano (formación, capacitación, asesorías y becas).

Los programas de ayudas al desarrollo han tenido un presupuesto promedio de unos 19 billones de euros plurianuales, de los que casi el 75% está destinado a los países ACP para un periodo de siete años. Estos fondos están destinados principalmente a promover los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, a través de programas que tratan en esencia de luchar contra las causas fundamentales de la pobreza<sup>115</sup>.

En la actualidad, la cooperación a los países ACP sigue siendo prioritaria por lo que el presupuesto se establece en los Fondos Europeos de Desarrollo (FED) que coordinan la DG de Desarrollo

---

<sup>114</sup> Por ejemplo, en los últimos 30 años (1973-2001) la UE más sus Estados Miembros destinaba el 62% de la AOD a los países de África, siendo en la actualidad de un 40% porque desde la década de los noventa aumentó la AOD hacia Europa del Este, Oriente Medio y Norte de África, y también hacia América Latina (Donor Atlas 2004).

<sup>115</sup> Europe Aid [http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/eidhr\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/projects/eidhr/eidhr_en.htm) (consultado en mayo 2006).

(DGDEV) y el resto de los países entra en la categoría de los nueve Instrumentos de Cooperación al Desarrollo (ICD) que controla la DG RELEX. El presupuesto de los ICD, para el período 2007-2013, es de 16.897 millones de euros, destinándose 11.301 millones a zonas geográficas y el resto a programas temáticos; de este monto, el 15,91% se destina a América Latina y el 34,94% a Asia<sup>116</sup>. De acuerdo al Subdirector General Adjunto de la DG de Desarrollo (DG POLDE), dicho monto está muy por debajo de la importancia política, económica y social que tiene esta región para Europa<sup>117</sup>.

**Cuadro 3. Resumen de las cantidades previstas por la UE para Cooperación al Desarrollo para el periodo 2007-2013 (por áreas geográficas)**

|                       |                                  |
|-----------------------|----------------------------------|
| Países ACP            | 22.682 millones de euros (X FED) |
| Balcanes occidentales | 5.740'6* millones de euros (IPA) |
| Asia                  | 5.187 millones de euros (ICD)    |
| América Latina        | 2.690 millones de euros (ICD)    |
| República Sudafricana | 980 millones de euros (ICD)      |
| Asia Central          | 719 millones de euros (ICD)      |
| Oriente Próximo       | 481 millones de euros (ICD)      |
| Mediterráneo/Vecindad | Sin definir (IEVA)               |

Fuente: Sergio Krsnik, Informe de la DG POLDE, junio 2009.

Desde los años 90 hasta la fecha, la UE ha querido mantener una relación con países terceros en forma de asociación mutua y no un paternalismo del Norte hacia el Sur.

Pero aunque la AOD ha sido el instrumento que mejor ha reflejado los valores e identidad europea, muchos países PVD y PMA han criticado la creciente práctica de la UE de condicionar la cooperación y las ayudas con cláusulas políticas, económicas y sociales. Entre las cláusulas más espinosas están la del respeto a los DD.HH., principios democráticos, los derechos laborales de

<sup>116</sup> Krsnik, S. 2009. La Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea. España: La Ayuda Humanitaria, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: 12.

<sup>117</sup> Krsnik, S. La Política de Cooperación para el Desarrollo: 20.

acuerdo a la OIT, etc., lo que refleja la estrategia de la UE: ser una potencia que quiere influir en la política de los países terceros, de una manera más sutil que Estados Unidos.

## **2.2.- La construcción de una Diplomacia europea y una cooperación en materia de Seguridad**

Las relaciones exteriores de la UE se habían dotado de dos instrumentos muy importantes: el comercio y la ayuda al desarrollo; sin embargo, la dimensión más política, como es la diplomacia, se quedó en espera de encontrar un mayor consenso a la hora de ceder competencias nacionales. Aunque algunos países europeos intentaron, desde el inicio de la UE, fomentar una mayor cooperación política hacia el exterior, las desconfianzas entre los miembros y las diferencias de intereses nacionales impidieron adoptar posiciones y acciones comunes dentro del marco institucional europeo. Es decir, la política comunitaria casi no existía en el terreno de lo que algunas llamaría política exterior “real”: la diplomacia, la seguridad y la defensa, también conocidas como *high politics*<sup>118</sup>.

El fenómeno de la transnacionalización y la revolución tecnológica abrieron, a partir de la década de los 70, nuevas interrogantes sobre las características dominantes de la política mundial en un marco de interdependencia, particularmente una interdependencia económica<sup>119</sup>. La pérdida del control absoluto sobre los flujos económicos y culturales que trascienden las fronteras, y la percepción de nuevas amenazas no bélicas - como la crisis energética, la degradación del medio ambiente, etc. - que no podían ser solucionadas con los antiguos parámetros de seguridad nacional, llevaron a los gobiernos a cooperar entre sí para lograr superar la incapacidad de actuación en solitario. Es decir, los países percibieron que *“en la política internacional, la falta de un gobierno mundial significa que los Estados deben encontrar caminos para cooperar entre ellos y alcanzar acuerdos que pueden ser mantenidos a través del uso de la reciprocidad más que de la jerarquía”*<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> Smith, M. 2001. The EU as an international actor. En *European Union. Power and Policy-Making*, eds Jeremy Richardson. London: Routledge: 285

<sup>119</sup> Keohane, R., y J. Nye. 1989 *Power and Interdependence*. segunda edición, New York: Harper Collins: 18.

<sup>120</sup> Keohane, R., y E. Ostrom. 1995. *Local Commons and Global Interdependence. Heterogeneity and cooperation in two domains*. Londres: SAGE: 1.

La cooperación política se puede entender entonces como una *“forma de negociación multilateral casi permanente, en el que la negociación no es un juego de suma-cero, sino que todos los participantes obtienen beneficios”*<sup>121</sup>. Los éxitos comerciales debían acompañarse de una mayor capacidad y presencia internacional para asegurar socios comerciales y aliados políticos, por lo que la cooperación era más importante que los intereses nacionales.

### 2.2.1.- El Diálogo Político: de la CPE a la PESC

En 1970, en el llamado Informe de Luxemburgo, se recomendaba que los ministros de Asuntos Exteriores se reunieran periódicamente para conocer sus intereses y acercar sus posiciones en materia de política exterior. Dos años más tarde, los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron que *“había llegado el momento en que Europa hable con una sola voz”* y *“mostrar al mundo entero que Europa tiene una misión política”*<sup>122</sup>. Para ello, se comprometieron a no tomar decisiones en materia de relaciones exteriores sin antes consultar la posición del resto de los países miembros, para adoptar una posición común. La Cooperación Política Europea (CPE) se diseñó entonces para coordinar las políticas nacionales en materia de relaciones exteriores: *“era el proceso de información, consulta, y acción común entre los doce Estados miembros de la CE en el ámbito de la política exterior”*<sup>123</sup>. En definitiva, se formó una diplomacia multilateral *sui generis* que por vez primera pretende tener un cierto grado de permanencia<sup>124</sup>.

En los años noventa, se empezó a gestionar la idea de dotar a la UE de una política exterior pro-activa que contara con un mecanismo de planificación y gestión coordinado. Con la caída del muro

---

<sup>121</sup> El éxito de la CPE depende de la convergencia de aptitudes por parte de los participantes. Esto comprende cuatro dinámicas según la teoría behaviorista: la identificación de un interés común europeo; la minimización de los costos individuales de cada gobierno miembro; la adecuación del procedimiento de acuerdos y una atmósfera de negociación; y el apoyo por parte de los partidos políticos, la sociedad y los grupos de interés en los estados miembros”, Bulner, S. 1991. Analyzing European Political Cooperation: The case of two-tiers analysis. En *The Future of European Political Cooperation*, ed. Holland, M. Londres: Macmilland: 78.

<sup>122</sup> Fernández de Liesa, C.R. Las bases de la política exterior: 19.

<sup>123</sup> Comisión Europea. 1988. Cooperación Política Europea, Catálogo nº FX-52-88-574-ES-C, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas: 5.

<sup>124</sup> Entre las acciones y posiciones comunes se encuentran instrumentos tradicionales coercitivos de política exterior como: suspender las ayudas al desarrollo y bloquear el comercio, romper el diálogo político.

y el fin de la Guerra Fría, se abrió la posibilidad de que la UE tomara un mayor protagonismo en la escena internacional, junto a Estados Unidos como aliado militar y a Naciones Unidas como garante de la paz y orden mundial. Pero a pesar del entusiasmo de algunos países por dotar a la UE de una verdadera política exterior común, los Estados miembros decidieron mantener el modelo intergubernamental de la CPE pero dentro de la estructura institucional de la UE y bajo los parámetros de solidaridad y coherencia que rigen entre las instituciones y los países miembros.

Después de varios años de negociaciones, se definió una nueva estructura en tres pilares<sup>125</sup>. En el segundo pilar aparece la PESC para *“afirmar su identidad en el ámbito internacional”*<sup>126</sup>, fomentado los valores europeos de paz, democracia y derechos humanos. Ante la falta de consenso por crear una verdadera política común, la PESC se presentó como una coordinación de políticas nacionales dentro de una institución comunitaria, que es el Consejo. Pero, a pesar de ser un mecanismo de cooperación política intergubernamental sujeto a la unanimidad del voto, desde los años 70 la solidaridad de grupo y la coordinación entre las instituciones y entre los países miembros se ha profundizado y mejorado. El Consejo y la Comisión se han esforzado por limar asperezas y rivalidades para trabajar conjuntamente, en aras de una visión de unidad en el exterior. Aunque es el Consejo el que tiene un papel protagonista, la Comisión participa en mayor medida en los grupos de discusión y negociación; además de compartir representación en el exterior, y controlar la red de misiones diplomáticas<sup>127</sup>, decide y ejecuta las ayudas económicas y humanitarias en base a su presupuesto, aplica las sanciones económicas, y co-financia ciertos aspectos de las misiones de paz. Con la creación de la figura de la Alta Representante, Catherine Ashton, se ha unificado la política exterior en cuanto a la toma de decisiones porque la

---

<sup>125</sup> El sistema de los tres pilares descritos en el primer capítulo, ver gráfico 1.

<sup>126</sup> Según el artículo primero del TUE la PESC debería prestarse a la ambiciosa tarea de “salvaguardar los valores comunes, los intereses fundamentales, y la independencia de la Unión”, además deberá “preservar la paz y reforzar la seguridad internacional”, “promover la cooperación internacional y desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

<sup>127</sup> La UE tiene más de 120 oficinas de representación diplomática (algunas llevan más de un país como por ejemplo en Centroamérica o el Caribe). Estas oficinas se enfocan principalmente en asuntos de comercio y ayuda al desarrollo porque las relaciones diplomáticas todavía está en manos de las representaciones de los Estados miembros. También se ha fomentado la cooperación entre las misiones diplomáticas de los países miembros y las delegaciones exteriores de la Comisión, en una red llamada COREU

representación en el exterior sigue confusa por el papel que los presidentes de cada institución e incluso algunos líderes europeos.

A pesar de que los Estados miembros han mantenido diferencias en sus preferencias de interés nacional, hay una tendencia en los últimos años a que la UE se pronuncie y haga comunicados sobre todos los asuntos internacionales, con una sola voz, ya sea a través del Presidente de la Comisión, del Alto Representante, y del Presidente del Consejo. Además, los países miembros han conseguido consensuar sus intereses y crear una solidaridad de grupo ante Naciones Unidas. Por ejemplo, si en los años 80 tan sólo votaron de manera idéntica en el 35% de las resoluciones de la Asamblea de Naciones Unidas, en 1998 el 86% de las resoluciones se dieron con un voto idéntico de los países miembros<sup>128</sup>. En general, entre los países miembros hay un mayor consenso para aplicar más incentivos que sanciones, lo que lo identifica con su imagen de *soft power*.

---

<sup>128</sup> Barbé Izuel, E. 2002. *Evolución, Presente y Perspectivas Futuras de la Unión Europea y de la Política de Seguridad y Defensa Común*. Valencia: Tirant lo Blanch: 26.

## 2.2.2.- La Política de Defensa (PESD): Misiones de Paz y relaciones con la OTAN

Desde los orígenes de la CEE, Francia propuso crear una Comunidad Política con una Política de Defensa Común (PSD), pero el proyecto fracasó en 1953 porque no encontró el apoyo necesario entre los seis países fundadores<sup>129</sup>. La defensa, se ha entendido tradicionalmente como el uso de la fuerza para la preservación de la integridad política y territorial de un Estado<sup>130</sup>. La política exterior y sobre todo la defensa quedaron fuera del Tratado de Roma y por tanto de la UE. En un contexto de Guerra Fría, las políticas de seguridad y defensa se enmarcaban dentro de la llamada “*high politics*”, es decir, con una alta sensibilidad e importancia política. Además, los países europeos nunca han tenido los mismos intereses en este ámbito, por lo que durante años la defensa quedó excluida del proceso de integración europeo<sup>131</sup>. La Cooperación Política Europea (CPE), que se acordó entre los países miembros para temas de relaciones exteriores, se limitaba a usar sólo instrumentos diplomáticos y sanciones políticas y económicas, nunca militares.

La CEE se perfilaba como un actor dentro del sistema internacional desde los años 70, pero con características muy distintas al Estado-nación en materia de política exterior. François Duchêne acuñó por primera vez el concepto de “poder civil” (*civilian power*), para definir la capacidad de actuación de la UE, extendiendo estándares civiles y democráticos alrededor del mundo<sup>132</sup> y tratando los problemas domésticos de terceros países como problemas internacionales, en concreto temas como la pobreza y desigualdad que acrecientan la inestabilidad política y económica. Duchêne define además este poder civil como una proyección exterior europea, ya que persigue fines políticos usando medios civiles en una especie de acción colectiva que expresa

---

<sup>129</sup> Las votaciones en los Congresos de Alemania, Países Bajos y Luxemburgo fueron mayoritariamente favorables, en Italia estaba en revisión cuando la Asamblea Nacional francesa votó en contra de la iniciativa de su gobierno en 1953. La guerra de Corea, la muerte de Stalin y la idea de un rearme alemán frente a la cesión de soberanía francesa impidió alcanzar la mayoría. Gerbet, P. 1983. *La Construction de l'Europe*. Paris: Notre Siècle: 162-174.

<sup>130</sup> Álvarez Verdugo, M. 2003. *La Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*. Madrid: Dyckinson: 50.

<sup>131</sup> El Reino Unido y los Países Bajos siempre han preferido dejar la defensa europea en manos de la OTAN mientras que para Francia la defensa debía ser independiente de Estados Unidos por lo que pedía disponer de un mecanismo de defensa independiente y europeo. Gerbet, La Construction de l'Europe: 278.

<sup>132</sup> Duchêne, F. 1973. The European Community and the Uncertainties of Interdependence. En *A Nation Writ Large ? Foreign-Policy Problems before the European Community*, Max Kohnstamm and Wolfgang Hager (eds). London: Macmillan. Citado en Hill C. Y M. Smith. *International Relations*: 143.

los valores y características de la UE<sup>133</sup>. Autores como Christopher Hill y William Wallace, también lo han denominado como un actor civil, porque se distingue en principios como el de *“poner énfasis en instrumentos diplomáticos y no coercitivos, la importancia de la mediación en la resolución de conflictos, y la importancia de las soluciones económicas a largo plazo para los problemas políticos”*<sup>134</sup>. De ahí su enfoque en el uso de instrumentos civiles, como la cooperación económica y ayuda al desarrollo para resolver problemas políticos.

Si bien la representación exterior de la UE no tenía una capacidad militar sino civil, durante los años 80 algunos países europeos pensaron en la necesidad de mejorar la presencia y reconocimiento internacional a través de la cooperación militar y policial entre los países miembros. Los conceptos de seguridad y defensa cambiaron, sobre todo con la caída del comunismo, la desestabilización en la Europa del Este, y con los efectos de rápida globalización y los cambios tecnológicos. Mientras que la defensa se ha mantenido sujeta a la intervención militar, la seguridad es un concepto mucho más amplio que la defensa, pues va más allá de lo militar, ya que incluye además elementos políticos, socio-económicos, o, incluso medioambientales<sup>135</sup>.

Por ejemplo, algunas de las nuevas amenazas estaban relacionadas con la falta de control del Estado sobre grupos armados subversivos o terroristas y mafias organizadas en torno al tráfico ilícito de personas, drogas, dinero y armas. Es en este nuevo contexto de globalización, que los países de la UE decidieron que era necesario incorporar la política de seguridad al nuevo Tratado que reformaba la UE en 1993. Sin embargo, una vez más no hubo consenso y se incluyó una política exterior europea con un componente defensivo y militar de muy bajo perfil. El nuevo papel de las fuerzas armadas en Europa se destinarían más a las misiones humanitarias y de paz que a las operaciones defensivas, las llamadas “misiones Petesberg” bajo la estructura de la Unión Europea Occidental (UEO)<sup>136</sup>.

---

<sup>133</sup> Bretherton, C., y J. Vogler. The European Union as a Global Actor:41.

<sup>134</sup> Hill, C. y W. Wallace. 1996. Introduction: Actors and Actions: 9.

<sup>135</sup> Cebada, R., C. Pérez González. 2003. *El Alto Representante de la PESC y la Nueva Política Europea de Seguridad y Defensa*. Madrid: Dyckinson: 94.

<sup>136</sup> Según el artículo 17. 2 del TUE, las “Misiones Petesberg” son humanitarias y de rescate, de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis

Con el Tratado de Ámsterdam de 1997, se creó la figura del Alto Representante de la PESC para unificar en una sola voz y rostro la complejidad de la política exterior. Se reforma además la Troika para incluir al Alto Representante PESC. La Comisión también gana una mayor representación en este pilar que estaba fuera de su alcance de iniciativa e influencia. Además, se incorporan las misiones Petesberg de la UEO dentro del marco de acción de la PESC, es decir en el Consejo de la UE y se empieza a hablar de la futura absorción de la UEO en la UE tal y como había propuesto Francia en los años 60. Por primera vez aparece un instrumento militar en la UE: las misiones Petesberg. Algunos europeístas pensaron que por esto la UE perdería su característica de potencia civil (*civilian power*), pasando a ser denominada como una potencia blanda (*soft power*), porque el uso de la fuerza estaba limitado a las misiones de paz y humanitarias de carácter voluntario.

Las diferencias entre el Reino Unido, que defendía una posición “atlantista”, y Francia, claramente “continental”, se solucionaron en 1998 con el Acuerdo de Saint Maló, por el que aceptan integrar la UEO en el pilar PESC sin renunciar a la OTAN<sup>137</sup>. En 1999, el Tratado de Niza absorbe las instituciones de la UEO dentro del aparato institucional de la UE, pasando a ser agencias subordinadas al segundo pilar PESC<sup>138</sup>. En ese momento nace la llamada Política Exterior de Seguridad y Defensa, que sería el brazo militar de la PESC.

A nivel institucional, se incluyeron órganos militares dentro del Consejo de la Unión Europea que hasta la fecha había sido exclusivamente político. Los ministros de Defensa asistieron por primera

---

(incluidas las misiones de restablecimiento de la paz). La intervención militar se justifica cuando existe una clara violación masiva de los derechos humanos y genocidios, pero bajo el principio del multilateralismo y la responsabilidad de la comunidad internacional, por lo que se buscará la aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU. Pueden realizarse independientemente o en conjunto con la OTAN o con la ONU. Estas misiones, comparten tareas militares y civiles, y algunas son esencialmente de cooperación policial o de cooperación judicial. La UEO se creó en 1948 como un sistema de defensa europeo, solo 10 países de la UE eran miembros de pleno derecho, es decir debían aplicar la cláusula de defensa colectiva, aunque siempre fue criticado por su ineficiencia como mecanismo efectivo de defensa, alerta y emergencia.

<sup>137</sup> Francia quería sustituir la OTAN por la UEO pero se opuso el Reino Unido a favor de la OTAN, y Alemania que estaba negociando su reunificación no se decidió por ninguna postura. Ver: Art, R. J. 1996 .Why Western Europe Needs the United States and NATO. *Political Science Quarterly*. 111(1): 1-39.

<sup>138</sup> En esas fechas se estaba negociando la incorporación de algunos Países del Este a la UE por lo que se estimaba que de los 28 países miembros de la UEO sólo 2 no iban a ser miembros de la UE: Noruega e Islandia. Para que no quedaran fuera del sistema de defensa europeo estos dos países fueron invitados a participar en las misiones de paz y humanitarias.

vez a las reuniones del Consejo, y se crearon instituciones permanentes de información, planificación y gestión de las operaciones con personal militar<sup>139</sup>.

El único problema en el traspaso de esta institución al segundo pilar de la UE, es que no se podía aceptar la cláusula de defensa colectiva de la UEO ya que era necesario incorporarla a los Tratados de la Unión, por lo que la seguridad colectiva en caso de un ataque exterior quedaba en manos de los países miembros de la OTAN<sup>140</sup>. Sin embargo, esta integración ha favorecido la homogeneidad entre los países que tenían distinto estatus en el seno de la UEO (miembros plenos, o observadores, etc.), ya que como miembros de la UE todos tienen el mismo rango y capacidad de decisión, pero no están obligados a participar en las operaciones y actividades de la PESD, sino que se mantiene como una decisión voluntaria por parte de los países miembros. La PESD no pretende crear unas fuerzas armadas europeas, sino mantener un sistema operativo coordinado, en el que participen los Estados miembros que lo deseen, incluyendo países que son neutrales, y que puedan participar en misiones de paz, o de reconstrucción, que operen “independientes” de la OTAN<sup>141</sup>.

Asimismo, hay una clara preferencia por las misiones policiales y judiciales, y las misiones de reconstrucción post-conflicto en la que participan más civiles. El costo es menor que en las misiones militares, y la Comisión co-financia éstas con presupuesto comunitario, porque entran en

---

<sup>139</sup> Se crea el Comité Político y de Seguridad (COPS), el Comité Militar de la UE, y el Estado Mayor de la UE, y la Unidad de Alerta Temprana. Desde el Tratado de Niza el Comité Político y de Seguridad COPS se reúne ahora al menos dos veces en semana (antes era una vez al mes) para dar un mayor seguimiento al desarrollo y gestión de las acciones de la PESC/PESD. Además de hacer un seguimiento diario se puede decir que ha desplazado en importancia al COREPER, ambas instituciones están compuestas por representantes diplomáticos de los Estados miembros permanentemente en Bruselas.

<sup>140</sup> Algunos países, considerados neutrales, que no son miembros de la OTAN serían Irlanda, Finlandia, Suecia, Austria, Malta y Chipre. Ayala, J.E. 2005. La Política Europea de Seguridad y Defensa. *Revista Política Exterior* 104: 55.

<sup>141</sup> Gracias al Acuerdo Berlin+ entre la UE y la OTAN que permite a los europeos el uso de los recursos técnicos y de logística de ésta última en las misiones de paz. Las misiones militares y policiales europeas se financian exclusivamente con fondos de los países que desean participar, por lo que para las Fuerzas Armadas nacionales es más práctico operar bajo la estructura de la OTAN en términos de costos. En cuanto a la capacidad operativa de la recién nacida PESD, los 15 países miembros de entonces (a excepción de Dinamarca) se comprometieron a reunir 60.000 efectivos y ser capaces de desplegarse en 60 días y estar operativos durante un año. Este sería el Cuerpo de Reacción Rápida, heredero del Eurocuerpo. Para mayor información: <http://www.consilium.europa.eu>

las líneas definidas como ayuda al desarrollo y humanitaria, asistencia técnica y cooperación económica con países terceros.

Después de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos, la PESD puso un mayor énfasis en amenazas a la paz mundial que no requieren intervención militar pero sí necesita un sistema coordinado de información y planificación y una mayor cooperación internacional entre la UE y el resto del mundo. La lucha contra el terrorismo pasó a ser una prioridad en la agenda, junto a otras amenazas asociadas a la seguridad: proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, quiebre de Estados democráticos y crimen organizado<sup>142</sup>. Se alcanzó un acuerdo sobre la definición del concepto de seguridad, así como las acciones que se deben tomar colectivamente para hacer frente a las nuevas amenazas, más coherentes y, si fuera necesario, más enérgicas.

No obstante, la peculiaridad de esta nueva estrategia de seguridad sigue estando en el enfoque europeo, ya que hay una preferencia por los instrumentos civiles a los militares, considerando que los problemas de seguridad suelen estar ligados a los de desarrollo económico, pobreza, corrupción en las instituciones públicas, etc. En este sentido, entre los objetivos de la PESD no se encuentra la intervención militar, ni las acciones preventivas, sino más bien misiones de paz post-conflicto con una característica más humanitaria que militar. Estos objetivos coinciden con la esencia de una “*soft power*” que defiende los valores fundamentales de la UE - la paz, democracia, seguridad y derechos humanos- con un operativo militar y civil. Las acciones de la PESD han fijado su primera prioridad en asegurar las fronteras exteriores de la UE; de ahí que la zona de los Balcanes haya recibido mayor atención, seguida por el resto de las zonas de conflicto<sup>143</sup>. La UE no tiene peso militar en el mundo, a pesar de tener un mayor número de efectivos que Estados Unidos, y una capacidad tecnológica avanzada<sup>144</sup>.

---

<sup>142</sup> Estrategia Europea de Seguridad, Bruselas 12 de diciembre 2003. El concepto de terrorismo se hace más amplio y se compila una lista de organizaciones terroristas con el propósito de congelar sus activos e imponer restricciones de acceso.

<sup>143</sup> La UE mantiene Representantes Especiales en áreas de conflicto como los Balcanes, región de los Lagos en África, y Afganistán.

<sup>144</sup> Ayala, J.E. La Política Europea de Seguridad: 60.

En definitiva, la PESD sigue profundizándose y evolucionando hacia una política cada más pro-activa y eficiente, pero quizás no al ritmo que quisieran los países más proclives a una defensa común europea que incluya un mando integrado único, de carácter permanente y a cuyas órdenes operarían fuerzas armadas europeas. Es decir, lo que parecería una estructura militar dentro de un Estado.

Para la opinión pública europea, la PESC y la PESD deben ser políticas consolidadas, que den un mayor protagonismo a la UE en el mundo. Aproximadamente un 72 % de los ciudadanos europeos manifestaron su aprobación en este tema, en la última encuesta Eurobarómetro realizada por la Comisión en el año 2004<sup>145</sup>. Sin embargo, hay más reticencia a dedicar un mayor porcentaje del PIB (del actual 2 % a un 4 %) a la creación de capacidades militares iguales a las de Estados Unidos<sup>146</sup>. Una negativa que es ampliamente compartida por gobiernos europeos, partidos políticos, ONGs, y ciudadanos en general. Existe un deseo de protagonismo, pero no necesariamente con instrumentos defensivos tradicionales. La sociedad europea se declara pacifista, solidaria y democrática, en sintonía con los valores que quiere transmitir en el mundo como una “potencia civil”.

Como hemos mencionado en el capítulo anterior, a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se creó el Servicio Europeo de Acción Exterior como brazo ejecutor de la diplomacia europea y se unificaron los instrumentos de política exterior (la cooperación al desarrollo y la cooperación en materia de seguridad) bajo la figura del Alto Representante. Para que la Alta Representante esté en condiciones de dirigir la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), el SEAE deberá integrar las estructuras de gestión de crisis de la UE, sin dejar de tener plenamente en cuenta la especificidad de las mismas<sup>147</sup>. Estas estructuras formarán una entidad situada bajo la autoridad y la responsabilidad directas de la Alta Representante<sup>148</sup>.

---

<sup>145</sup> De la Europa de los 15: el Reino Unido, Dinamarca, Suecia y Finlandia son los países con el menor nivel de aprobación, por debajo de 60%. Comisión Europea Eurobarómetro 2004 [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/cf/subquestion\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/subquestion_en.cfm)

<sup>146</sup> Telá, M. Europe: a Civilian Power?: 208.

<sup>147</sup> Las instituciones de la PESD están representadas por funcionarios militares de cada país miembro como por ejemplo el Estado Mayor de la UE (EMUE) , el Comité Militar de la UE (CMUE) y el Comité Político y de Seguridad (CPS)

### 2.3.- La Política Comercial de la UE: el núcleo duro de su política exterior

El objetivo de la UE de establecer una Unión Aduanera se enmarca en un contexto internacional a favor de la liberalización del comercio a nivel multilateral, mediante el Acuerdo GATT, hoy Organización Mundial del Comercio. El Tratado de Roma de 1957 contemplaba por tanto este compromiso internacional, manifestando en su artículo 131 que “los Estados miembros se proponen contribuir, conforme al interés común, al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a la reducción de las barreras arancelarias”. Para tales propósitos, “*la Comunidad se dotaría de una política comercial común, con el objetivo de influir en el volumen y los flujos de intercambio comercial con países terceros*”<sup>149</sup>. Sus competencias se limitaban en un principio a uniformar los aranceles, las medidas de liberalización, la política de exportación y las medidas de defensa comercial.

En virtud del Tratado de Roma, la Comisión tiene la competencia exclusiva sobre la política comercial común, la cual no sólo tiene un aspecto propiamente comunitario, sino que involucra una dimensión externa de gran importancia: la firma de tratados comerciales. Es esta dimensión internacional la que fue puesta en cuestión por los países miembros en los años 70, ya que en el derecho originario no se contemplaba la necesidad de negociación de la UE con países terceros o en organismos internacionales, ni la firma de acuerdos internacionales. El Tribunal de Justicia Europeo, a partir de varias sentencias, reconoció las competencias externas de la UE y por tanto de sus instituciones. Éstas son llamadas *competencias implícitas*, una proyección externa de las competencias internas, por ejemplo, en materia de comercio, transporte, agricultura, energía, etc.

La Comisión se ha ido fortaleciendo como una institución con proyección internacional, a la par que se consolidaba el mercado interno y se reconocía internacionalmente como un bloque

---

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/foreign\\_and\\_security\\_policy/cfsp\\_and\\_esdp\\_implementation/index\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/index_es.htm)

<sup>148</sup> Consejo Europeo. <http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/foreign-affairs/high-representative-of-the-union-for-foreign-affairs-and-security-policy.aspx?lang=es> (consultado el 07 de mayo de 2011).

<sup>149</sup> El artículo 133 del Tratado de Maastricht (antiguo 113 del Tratado de Roma) establece el ámbito, los instrumentos y los procedimientos de toma de decisiones.

regional, sobre todo desde los años 80, cuando se abrieron las negociaciones para la creación de la OMC y se multiplicaron los tratados de libre comercio a nivel bilateral y regional.

La Comisión tiene competencia exclusiva para negociar, en nombre de los países miembros, cualquier Acuerdo Internacional relacionado con el comercio; pero a pesar de tener libertad de actuación, hace partícipes a las otras instituciones. Por ejemplo, en las reuniones ministeriales ante la OMC, incluye en su equipo negociador a miembros del Parlamento Europeo y de la sociedad civil como consultores.

La Comisión tiene competencias exclusivas en tres niveles importantes<sup>150</sup>:

- ⇒ Poder de iniciativa o propuestas relacionadas con el comercio exterior
- ⇒ Poder de negociación
- ⇒ Poder de ejecución de los Acuerdos y de implementación de los instrumentos del comercio (defensivos y ofensivos).

Los Estados miembros participan en el proceso de decisiones a través de su representación en la institución del Consejo, para supervisar la buena marcha de las negociaciones de la Comisión con terceros países o con organizaciones internacionales, así como refrendando los capítulos de los Acuerdos Mixtos que necesitan la firma de los países miembros de forma individual.

La Comisión representa los intereses comunitarios, pero son los Estados miembros los que definen las directrices de las negociaciones, el llamado mandato de negociación. Los Estados miembros, además, supervisan las negociaciones de la Comisión a través de los funcionarios del Consejo, que les representan permanentemente en el Comité de Política Comercial. Una vez concluidas las negociaciones, el Acuerdo Internacional no tiene validez hasta que no es aprobado primero por el Consejo y después por el Parlamento Europeo<sup>151</sup>.

---

<sup>150</sup> Bourrinet, J. 2004. La politique commerciale commune. En L' Union Européenne, eds Louis Dubouis. Paris: Les Notices de la Documentation Française: 108.

<sup>151</sup> Con el tiempo se ha otorgado competencias exclusivas a la Comunidad en todas las vertientes del comercio exterior de la UE excepto en el caso de los servicios y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual, ya que los países miembros todavía deciden a la unanimidad si aceptan o no los Acuerdos negociados por la Comisión. (Art. 133.5 Tratado de Niza, en vigor desde el 1 de febrero 2003). El

El artículo 133 contempla también ámbitos en los que la UE y los Estados miembros comparten competencias; estas son: los ámbitos relacionados con el comercio de servicios culturales y audiovisuales, los servicios educativos y los servicios sociales y relacionados con la salud humana, y parte de las inversiones extranjeras directas. Así, los acuerdos que se negocien se celebrarán conjuntamente por la UE y los Estados miembros<sup>152</sup>. Tras el Tratado de Niza en el 2001, los Estados miembros transfirieron competencia comercial de la UE a los servicios y a los aspectos comerciales de los derechos de propiedad intelectual, con voto por mayoría cualificada.

En definitiva, se necesita una estrecha cooperación y entendimiento entre la Comisión y el Consejo –donde están representados los Estados miembros- a la hora de establecer posiciones comunes de negociación ante países terceros y Organismos Internacionales.

Para Bretherton la manifestación más antigua y poderosa de la UE como actor internacional ha sido la Política Comercial Común efectiva desde 1961<sup>153</sup> y con una relevancia económica creciente al consolidarse como bloque comercial . Sjöstedt sin embargo explicaba en 1977 que la entonces CE sólo había articulado unos intereses generales y poco definidos (tales como la mantención de la paz, defensa de los derechos humanos o el deseo de hablar con una sola voz en los asuntos internacionales) pero en ese entonces no tenía objetivos o metas específicos<sup>154</sup>. Sólo se habían pues en marcha mecanismos de cooperación coordinación y posibles acciones colectivas desde el Informe de Luxemburgo. En 1988 sin embargo el Consejo Europeo de Rodas decidió que el papel internacional de la UE debía concentrarse en una mayor liberalización del comercio y una cooperación más cercana con países terceros a lo largo del globo<sup>155</sup>. Este cambio de rumbo coincide en un momento en el que autores como Rosecrance destacaban desde un enfoque liberal la importancia del comercio en las relaciones de interdependencia “para los países altamente

---

procedimiento de voto en el Consejo es por lo general mayoría cualificada, con excepciones en algunos temas que requieren voto por unanimidad (artículo 300 sobre procedimientos).

<sup>152</sup> Además, de acuerdo al proceso de coordinación política conocido como “Comitología”, el Comité 113 o el Comité de Política Comercial de los funcionarios representantes del Consejo, éstos puede hacer un seguimiento de las actividades de la Comisión.

<sup>153</sup> Bretherton, C. y J. Vogler. The European Union as a global actor: 65

<sup>154</sup> Sjöstedt, G. 1977. *The External Role of the European Community*, Saxon House, Swedish Institute of International Affairs. Citado en: Smith, K. EU Foreign Policy in a Changing World: .4.

<sup>155</sup> Smith. EU Foreign Policy in a Changing World: 5.

industrializados como Alemania o Japón el desarrollo económico y el libre comercio son medios más adecuados y menos costosos para conseguir prominencia y prosperidad. Esto es así porque el costo del uso de la fuerza se ha incrementado y los beneficios han disminuido”<sup>156</sup>. Para Nye el poder de la atracción es muy importante cuando se ejerce un *soft power* ya que un país puede obtener los objetivos que persigue en su política exterior cuando otros países admirando sus valores, queriendo seguir su ejemplo, y aspirando a sus niveles de prosperidad y apertura quieren seguirlo, pero también implica coerción y no sólo persuasión, ya sea con sanciones o la condicionalidad en las ayudas económicas (libre comercio y cooperación<sup>157</sup>). En este sentido la política comercial común europea ha servido como un importante instrumento de política exterior otorgando incentivos que contemplan condiciones que si no se cumplen conllevan el fin de la ayuda o incluso sanciones, así como preferencias comerciales para mejorar las relaciones con países terceros y posicionarse como un potencia económica. Como indicó Hill “a falta de un brazo armado, tenía que relegar en la fuerza económica el respaldo necesario para su diplomacia”<sup>158</sup> por lo que se aplicaron embargos económicos con fines políticos por ejemplo en la guerra de las Malvinas/Falklands en 1982 y en el caso de Sudáfrica para finalizar el Apartheid en 1985.

La política comercial exterior de la UE se dinamizó a partir de los años 80, momento clave en la discusión sobre la necesidad de fortalecer el bloque regional para poder concluir más acuerdos de libre comercio. Los Estados miembros han transferido, desde entonces, más competencias comerciales a la UE en nombre de los intereses comunitarios hasta perder casi toda su soberanía nacional en temas comerciales. La política comercial se ha convertido en el núcleo duro de sus competencias externas porque es la que tienen una mayor presencia internacional, visibilidad, reconocimiento y capacidad de actuación (mediante atractivos acuerdos comerciales atracción y también sanciones comerciales). Por su carácter supranacional, es el reflejo de una fuerte cohesión y convergencia de intereses de los países miembros y de una larga trayectoria de

---

<sup>156</sup> Rosecrance, R. 1986. *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*. New York: Basic Books. Citado en Sørensen. Introduction to International Relations: 103.

<sup>157</sup> Nye, J. 2004. *Soft Power: the Means to success in World Politics*. New York: Public Affairs. Citado en Smith. EU Foreign Policy in a Changing World: 21.

<sup>158</sup> Hill, C. 1992. The Foreign Policy Of the European Community, En: *Foreign Policy in World Politics*, ed. Roy C. Macridis. New Jersey-Prentice Hall: 128.

integración hacia el mercado único<sup>159</sup>.

La UE comenzó como un bloque comercial y aunque permanece como un mercado común incompleto es esta naturaleza la que determina su dimensión exterior. De acuerdo a los datos de la OMC para el año 2002 la UE tenía el primer puesto del comercio mundial en bienes casi un 20% y en servicios casi un 30%, y ha sido el mayor exportador mundial de Inversión Extranjera Directa (un 47% del total)<sup>160</sup>. Como indican Meunier y Nicolaïdis, “el tamaño de su mercado y el miedo de los países de quedar fuera de sus relaciones comerciales es un elemento esencial que determina el poder de la Unión Europea” de ahí su atractivo como socio comercial, su capacidad para expandir por el mundo sus propias prácticas normativas, valores y políticas<sup>161</sup>.

### 2.3.1.- Los Acuerdos de Libre Comercio con países terceros

A finales de los años 80, en plenas negociaciones de la Ronda Uruguay, la UE tenía una protección arancelaria bastante reducida. Para los productos industriales, prácticamente el 90% de las importaciones tenían derechos inferiores al 10%. Sin embargo, para los productos agropecuarios, la cifra correspondiente es el 66%<sup>162</sup>; inclusive algunos productos denominados sensibles podían alcanzar aranceles mucho más altos. Se puede decir que la política comunitaria ha ido haciendo cada vez menos uso de los aranceles, cuotas o licencias como instrumentos defensivos de su política comercial. Sin embargo, se han sustituido por otras medidas como normas técnicas (estándares) y medidas sanitarias y fitosanitarias que le han catalogado como “fortaleza europea”,

---

<sup>159</sup> La CEE tenía personalidad jurídica propia para concluir Acuerdos con terceros países, no así la UE que mantuvo una arquitectura de pilares PESC y JAI a los que los Estados miembros no quisieron dotar de personalidad jurídica en 1992. Desde el Tratado de Lisboa de 2007 se suprimen los pilares y la UE adquiere personalidad jurídica internacional.

<sup>160</sup> Bretherton, C. y J. Vogler. The European Union as a global actor: 63; y datos de la OMC. Country Profiles. European Union <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFHome.aspx?Language=E> (consultado el 10 octubre de 2011).

<sup>161</sup> Meunier, S. y K. Nicolaïdis. The European Union as a trade power. En *International Relations and the European Union*, eds. C. Hill y M. Smith. Oxford: Oxford University Press: 248.

<sup>162</sup> Ávila, A.M., Castillo Urrutia, J.A, y Díaz Mier, M.A. 1997. *Política Comercial Exterior de la Unión Europea*. Madrid: Pirámide: 141.

ya que impiden el acceso al mercado europeo de numerosos productos de terceros países, favoreciendo así la consolidación de su mercado interno.

A pesar de las medidas proteccionistas, la consolidación del Mercado Único está ligada a la política comercial exterior de la UE, ya que contribuye a la competitividad de Europa en los mercados exteriores. Por tanto, en 1996 la Comisión proponía fortalecer la estrategia comercial aludiendo que *“los beneficios que ofrece el Mercado Único para nuestros competidores debe ir acompañado por esfuerzos para asegurar la competencia empresarial de las empresas europeas en el extranjero. Por tanto, el papel de la Comisión como promotor del comercio y la cooperación internacional debe ser revisado a la luz del cambiante escenario de los mercados en Europa y el mundo”*<sup>163</sup>.

Es así como la UE fomenta los acuerdos de libre comercio, porque tiene como objetivo garantizar un mejor acceso a los mercados para su industria, sus servicios y sus inversiones, así como hacer aplicar las normas de un comercio libre y justo (por ejemplo en derechos de propiedad intelectual, normas de defensa del comercio, etc.)<sup>164</sup>.

De acuerdo a la teoría de integración desarrollada por Bela Balassa<sup>165</sup>, un acuerdo de libre comercio tiene como objetivos incrementar los flujos comerciales y asegurar mercados internacionales. En un Tratado de Libre Comercio (TLC), los países se comprometen a suprimir los aranceles y otras medidas no arancelarias que restringen el comercio de bienes y servicios, pero manteniendo su propia política aduanera para las importaciones de terceros Estados.

Los beneficios del libre comercio se pueden resumir en los siguientes:

---

<sup>163</sup> Comisión Europea. 1996. The Global Challenge of International Trade: A Market Access Strategy for the European Union. Comunicado de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, y al Comité de Regiones COM (96) 53 final. Bruselas: 14 de febrero de 1996.

<sup>164</sup> Comisión Europea. 2006. Comunicación de la Comisión sobre «Una Europa global: competir en el mundo» Bruselas, 4 octubre.

<sup>165</sup> Balassa, B. 1964. *Teoría de la Integración Económica*, 1ª edición en español. México D. F.: UTEHA.

1. La industria se ve sometida a la disciplina de la competencia internacional, que por un lado elimina las actividades no rentables y, por otro, exige la revisión continua de productos y calidades, así como de los costes de producción.
2. Asimismo, la exportación puede posibilitar el logro de economías de escala al aumentar el tamaño del mercado, lo que es relevante sobre todo en países pequeños.
3. Por último, la apertura permite el acceso y la familiaridad con mercados, tecnologías y gustos internacionales, haciendo más competitiva a la propia industria.
4. Con todo, la principal ventaja de la industrialización es de tipo asignativo, ya que los recursos y factores se mueven con más rapidez y flexibilidad hacia donde son más productivos<sup>166</sup>.

Como se ha señalado anteriormente, una de las características más importantes de la política comercial común es que la UE, como sujeto de derecho internacional, puede establecer acuerdos preferenciales a favor de países terceros o grupos de países. El objetivo de éstos es el de favorecer las exportaciones de países con los que se tiene unas relaciones histórico-culturales importantes o bien por razones de solidaridad, y de proximidad geográfica. Los precios de sus exportaciones se hacen más competitivos en cuanto entran en el mercado europeo con aranceles más bajos, o incluso con arancel cero.

Para la UE, la reciprocidad de los acuerdos comerciales otorga grandes beneficios ya que se necesita mejorar el clima en el que operan las empresas europeas en el extranjero, buscar alianzas con empresas extranjeras y garantizar el acceso de los bienes, servicios e inversiones a estos mercados mediante el establecimiento de reglas claras y estables. Desde principios de la década de los 90, la UE defiende los acuerdos de libre comercio porque fomentarían el desarrollo económico y la rápida creación de empleo en Europa<sup>167</sup>.

No obstante, los acuerdos de libre comercio también suponen costos negativos tanto para los países desarrollados como para los países en vías de desarrollo. Por ejemplo, algunos sectores

---

<sup>166</sup> Muñoz Ciudad, C. 2003. *Estructura Económica Internacional*. Tercer edición. Madrid: Thomson-Civitas: 194.

<sup>167</sup> Comisión Europea. 1993. White paper on Growth, Competitiveness and Employment. Chapter B.II.6, 11 diciembre.

están dominados internacionalmente por grandes multinacionales que con las que las pequeñas empresas locales no pueden competir (lo que se podría mejorar si los países en desarrollo adoptan eficaces leyes anti-dumping y de libre competencia)<sup>168</sup>. También se reduce la opción de proteger a las empresas estratégicas con potencial de aprendizaje como en el caso de las empresas que se protegieron en Asia. Incrementa la exposición a crisis externas y volatilidad por los flujos de capital como ocurrió en la crisis Asiática de 1997-98. Además, se pierde soberanía en la toma de decisiones comerciales como por ejemplo en el caso de la protección comercial o subsidios<sup>169</sup>.

Los acuerdos pueden tener tres dimensiones: multilateral, regional o bilateral, y unilateral. Estos pueden variar en el alcance y ámbito de aplicación.

#### a) Acuerdos Multilaterales:

La UE promueve el multilateralismo por sus múltiples beneficios en el comercio internacional, sin dejar de pensar que el regionalismo es la mejor respuesta para conseguir la cooperación entre países vecinos. A nivel Multilateral, la UE ha sido parte negociadora durante la Ronda de Uruguay para la creación de la OMC en 1994 y desde entonces es miembro pleno de esta Organización Internacional. Los Estados miembros también son miembros de la OMC, pero su voz y voto queda supeditado a las decisiones aceptadas por mayoría cualificada en el Consejo de la UE y las negociaciones quedan en manos de la UE (aunque cada país puede tener un representante presente en las negociaciones).

La UE reconoce a la OMC como una pieza clave en el libre comercio, ya que no sólo negocia y controla la reducción de los obstáculos al comercio, sino que ayuda a mejorar el acceso a los mercados internacionales y a regularlos de una forma conveniente para las empresas que invierten y comercian. Es decir, es un foro único para las negociaciones comerciales y establece el

---

<sup>168</sup> Entre los actores contrarios al libre comercio encontramos que Las industrias domésticas que compiten por las importaciones se oponen al libre comercio junto a los sindicatos preocupados por la potencial pérdida de empleos. Los exportadores son favorables porque se benefician de los precios más baratos de los insumos y bienes intermedios y en los obstáculos proteccionistas a las exportaciones. Los consumidores pueden buscar precios más baratos pero la opinión pública en general puede estar dividida y más preocupada por las pérdidas de bienes nacionales por lo que pueden ser hostiles al libre comercio. McCulloch, N., L. A. Winters y X. Cirera. 2001. *Trade Liberalization and Poverty: A Handbook*. DFID, London: CEPR: 6-28.

<sup>169</sup> McCulloch, N; L. A. Winters y X. Cirera. *Trade Liberalization*: 6-28.

marco normativo que asegura un comercio leal. Además, la OMC es un catalizador de los valores comunitarios que quieren ser incluidos en el comercio internacional, tales como la protección medioambiental, la seguridad alimentaria, la promoción de normas laborales fundamentales y la diversidad cultural.

La UE es el primer contribuyente financiero de la OMC, financiando el presupuesto de esta organización con un 40% y uno de los mayores promotores del ingreso de nuevos miembros. En 1999, Pascal Lamy, el comisario europeo de Comercio en ese momento y hoy Secretario General de la OMC, negoció personalmente en nombre de la UE con el Primer Ministro chino el ingreso de este país a la OMC<sup>170</sup>.

#### b) Concesión Unilateral de Preferencias Comerciales:

El instrumento clásico para fomentar el desarrollo de los PVD y PMA, es la concesión de preferencias arancelarias, conocido como SGP (Sistema Generalizado de Preferencias). El SGP es una concesión unilateral de la UE a los productos importados de países en desarrollo, en la que se benefician de aranceles cero o una reducción arancelaria considerable durante un período de 10 años, por lo que crea un marco estable para los operadores comerciales y económicos<sup>171</sup>.

La consolidación del Mercado Único afectó el comercio internacional, en primer lugar por la desviación de comercio<sup>172</sup>, -un efecto propio del proceso de integración-, y en segundo lugar por las excesivas protecciones arancelarias y las distorsiones en los precios de los de los productos agrícolas, que dificultaban el acceso al mercado europeo. Además, la Política Agrícola Común (PAC) desde su creación en los años 70 se enfocó en el incremento de la producción gracias a las subvenciones, por lo que los excesos de producción se exportaban provocando una reducción de los precios internacionales, con graves consecuencias para la agricultura de los países en vías de

---

<sup>170</sup> Petiteville, F. 2004. L'Union dans les relations internationales: du soft power á la puissance? Questions Internationales 7. Paris : La Documentation Française: 68.

<sup>171</sup> Este tipo de Acuerdo Unilateral está aceptado por la OMC mientras que no suponga una distorsión para el comercio internacional. Los países más beneficiados por el SPG son Bangladesh, China, Pakistán, Brasil, Malasia e India. Comisión Europea, 2006. Presentación "Our work at External Trade". [http://ec.europa.eu/trade/gentools/downloads\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/gentools/downloads_en.htm)

<sup>172</sup> Viner explica que una integración entre socios naturales como es el caso de la UE ocasiona una desviación de comercio para terceros países que no forman parte de esa integración. Viner, J. 1950. *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.

desarrollo<sup>173</sup>. Para reducir estos impactos, la UE introdujo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) en 1971, aunque para algunos de estos países no ha sido una medida suficiente. Como indica la CEPAL, *“significó una compensación apenas parcial para las pérdidas latinoamericanas, dado que las cantidades de los bienes exonerados de impuesto de importación estuvieron siempre sujetas a límites, y muchos productos podían ser excluidos del plan comunitario de preferencias”*. Como ha sido mencionado en la sección III, el SGP fue reformulado para ajustarse a las obligaciones asumidas por los gobiernos de la UE en la Ronda Uruguay. Los países más avanzados de la región fueron excluidos de sus beneficios, y los beneficios mismos fueron redefinidos para excluir productos, e incluir cláusulas sociales y medioambientales, y una cláusula de salvaguardia<sup>174</sup>.

En la actualidad, el SGP se ha ido simplificando a tres regímenes: el régimen general, el régimen especial para PMA y el SGP+, que otorga incentivos especiales para los países que se esfuerzan en adoptar convenios internacionales sobre derechos sociales -en concreto de la OIT-, protegen el medio ambiente y luchan contra la producción y tráfico de drogas<sup>175</sup>. El SGP beneficia a 178 países y la novedad es que desde el 2002 se ha extendido a más países PMA, 49 en total, y a los PVD se les exige cumplir determinadas normas básicas, por lo que mantiene los mismos objetivos de combinar preferencias comerciales con cláusulas sociales y políticas cuya efectividad no se ha comprobado<sup>176</sup>. La condicionalidad es tanto un incentivo (ayuda y beneficios cuando se cumplen los requisitos) como un instrumento coercitivo (las ayudas se suspenden si se incumplen los requisitos), pero para algunos autores existe un consenso en la UE, a favor del uso de instrumentos de persuasión positivos antes que los coercitivos<sup>177</sup>c) Los acuerdos bilaterales:

---

<sup>173</sup> OXFAM. 2002. La necesidad de ser coherentes. Reforma de la PAC y países en desarrollo. Documento de trabajo, junio: 303-325.

<sup>174</sup> CEPAL. 1999. América Latina en la Agenda de Transformaciones Estructurales de la Unión Europea. En Una contribución de la CEPAL a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea. Santiago de Chile. Serie Temas de Coyuntura (3): 40.

<sup>175</sup> Comisión Europea. 2004. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los objetivos de la Comisión en el marco de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina con vistas a la tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004, COM (2004) 220 final. Bruselas: 07 de abril de 2004.

<sup>176</sup> Comisión Europea. 2004. El Sistema de Preferencias Generalizadas de la UE. Bruselas: Dirección de Comercio.

<sup>177</sup> Smith, K. European Union Foreign Policy: 21-22.

Estos acuerdos partieron en la década de los 70, como compromisos de cooperación comercial de apertura de mercados, asistencia técnica y facilidades en los trámites aduaneros. Desde principios de la década de los 90, y especialmente tras establecerse el Mercado Único en 1993, la Comisión empezó a abrir negociaciones con países terceros y grupos de países. La Comisión plantea como prioridad que los recursos de la UE se destinen en los próximos meses y años, a conseguir un mayor acceso a los mercados mundiales. Para alcanzar un acceso significativo, el proceso debe ser a largo plazo<sup>178</sup>. En unos años se concluyeron importantes acuerdos con países como México, Chile y grupos de países como ASEAN<sup>179</sup> y del Mediterráneo. Este proceso sigue abierto y las negociaciones con las economías emergentes están todavía en marcha, sobre todo en Asia y América Latina.

Los acuerdos bilaterales y bi-regionales clave de la UE incluyen<sup>180</sup>:

- Acuerdos de Libre Comercio que pueden ser de Partenariado, Asociación, Estabilización, o Cooperación; algunos incluyen servicios, como en el caso de Chile, y otros no. En total, la UE tiene 25 acuerdos de libre comercio y está preparando acuerdos de partenariado económico con las seis regiones (ACP).
- Uniones Aduaneras, que es un paso más avanzado pues no hay control aduanero<sup>181</sup>. La UE tiene sólo tres Acuerdos con los siguientes países: Andorra 1990, San Marino 1992 y Turquía 1995.

Con más de treinta acuerdos de libre comercio, la UE se posicionó como la primera potencia mundial de comercio (Anexo 1). La UE ocupa el primer lugar en el comercio internacional de

---

<sup>178</sup> Comisión Europea. 1996. The Global Challenge of International Trade: A Market Access Strategy for the European Union. Comunicado de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, y al Comité de Regiones COM (96) 53 final. Bruselas: 14 de febrero de 1996: 21.

<sup>179</sup> Los países miembros de ASEAN: Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Burma/Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam. Ver Gómez Galán, M. y J.A., Sanahuja, El sistema internacional de cooperación al desarrollo: 132.

<sup>180</sup> Comisión Europea, DG Comercio <http://ec.europa.eu/trade/>

<sup>181</sup> De acuerdo a Alfonso Mattera son tres los elementos que caracterizan una Unión Aduanera: a) La realización de la libre circulación de mercancías en el interior de la Comunidad, mediante la supresión de toda forma de traba y la armonización de las legislaciones que incidan en el funcionamiento del mercado común; b) la adopción de un arancel aduanero común y el desarrollo de una política arancelaria comunitaria; c) el establecimiento progresivo de una legislación aduanera y de una política comercial comunes. Mattera, A. 2001. El Mercado Único Europeo. Sus reglas, su funcionamiento, Madrid, 1991. En *El Sistema del Comercio Internacional*, Eds Fernández Rozas, José Carlos. España: Civitas: 147.

bienes (exportaciones e importaciones) y también de servicios, con un 15,8% del comercio mundial de bienes y el 23,13% de servicios en el 2010<sup>182</sup>.

Pero más allá de la posición privilegiada a nivel mundial, para la UE estos acuerdos han beneficiado a los ciudadanos europeos en cuanto garantizan una mejora en la variedad y calidad de los productos (que se ajustan a las normas europeas de calidad) y ofrecen mejores precios al consumidor. Para Paul Samuelson, la razón fundamental por la que el libre comercio beneficia a un país es que aumenta las posibilidades de elección (entre productos). Este incremento implica que siempre es posible redistribuir el ingreso de tal manera que todos se beneficien del libre comercio<sup>183</sup>. Pero para que los beneficios del libre comercio sean compartidos por un amplio espectro de la población, nos encontramos con que el papel de las políticas comerciales es tan importante como el adecuarse a los tres objetivos clásicos de la política económica: eficiencia, equidad y estabilidad<sup>184</sup>, además de implementar políticas complementarias que permitan un desarrollo económico: empleo, fiscal, educación, salud.

La UE espera que con los Acuerdos de Libre Comercio no sólo se beneficien los ciudadanos europeos, sino de todos los países; este es el eslogan más importante de su política comercial, “el comercio en beneficio de todos”, ya sea con preferencias comerciales con los países menos desarrollados como con acuerdos de libre comercio con los países en desarrollo más dinámicos.

Para la UE, las características básicas de la política comercial contemplan 3 objetivos:

1. *“Garantizar que la economía europea esté abierta al mundo y sea competitiva en los mercados exteriores. Asegurar un auténtico acceso a los mercados en otros países*
2. *Apoyar un sistema comercial multilateral sólido. Los medios más eficaces de gestionar el comercio y aplicar las normas.*

---

<sup>182</sup> OMC, 2011 <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=E&Country=E27>

<sup>183</sup> Samuelson, P. 1962. The gains from International Trade Once Again. *Economic Journal* 72: 820-829, Citado en Krugman, P.R., y M.Obstfeld. 2003. *International Economics. Theory and Policy*. Sexta edición, Boston Addison-Wesley: 5.

<sup>184</sup> Jordán Galduf, J.M. 2005. *Economía de la Unión Europea*. España: Thomson-Civitas: 33.

*3. Promover los valores europeos de democracia, Estado de Derecho, medio ambiente, derechos sociales, etc. Poner en práctica el desarrollo sostenible*<sup>185</sup>.

En definitiva, la UE usa la política comercial como un transmisor de sus valores comerciales en el Mercado Único, en temas de propiedad intelectual, normas sociales, medioambientales, bioéticas, etc. Es una proyección exterior que se manifiesta tanto en los foros multilaterales como la OMC, OMPI, OMS, como en sus acuerdos bilaterales con terceros países. Pero no sólo fomenta los ideales del libre mercado, sino que también promueve los valores que forman parte de la identidad europea y que por tanto consolidan su capacidad y reconocimiento como actor internacional.

### *2.3.2.- Prioridades comerciales en un contexto internacional cambiante*

A pesar de los Acuerdos Comerciales y las concesiones preferenciales con PVD, se puede apreciar que el intercambio comercial es más fuerte con los países industrializados, incluso con los que la UE no tiene acuerdos preferenciales. Las razones son principalmente la de competitividad y eficiencia empresarial en sectores industriales, donde la tecnología juega un papel importante<sup>186</sup>. Las exportaciones de estos países altamente industrializados han pasado de representar 31,1% en 1960 a 41,4% en 1997<sup>187</sup>.

Específicamente, el comercio internacional se concentra entre países más desarrollados, especialmente en el triángulo formado por Norteamérica, UE y Japón. Esta situación no es nueva, pero sí se ha acentuado en los últimos cincuenta años debido a varios factores. La rápida internacionalización de la economía y el llamado comercio "intra-industrial" han concentrado los flujos comerciales en el Norte. La especialización de los países del Norte en productos con más componentes tecnológicos y la demanda creciente en estos países por nuevas tecnologías y servicios ha superado la explicación neoclásica de la ventaja comparativa, ya que muchos de los

---

<sup>185</sup> Comisión Europea. 2006. Presentación, La Política Comercial de la Unión Europea, DG Comercio, octubre.

<sup>186</sup> A diferencia de China o la India en los países industrializados hay una mayor demanda de productos industriales, tecnológicos y no de recursos naturales/commodities (Ley de Mendel).

<sup>187</sup> Bourrinet. L' Union Européenne : 111.

países asiáticos se han incorporado a la nueva estructura económica internacional a partir de una industria de alto componente tecnológico como la electrónica, sector automotriz, etc. La UE exporta sobre todo manufacturas (alrededor de un 87% en el 2004), siendo la maquinaria industrial y los vehículos los productos más exportados, un 45% en total, y el sector primario sólo representa un 10% de las exportaciones<sup>188</sup>.

Los principales socios comerciales de la UE son: Estados Unidos, China, Suiza, Rusia, Japón, Noruega, Turquía, Corea del Sur, Canadá y Taiwán. Estados Unidos ha sido siempre el socio más importante de la UE, pero su comercio ha decaído en los últimos años, especialmente para las importaciones. Entre 1999 y 2004, la proporción de exportaciones hacia Estados Unidos cayeron de un 27% a un 24% y las importaciones desde este país cayeron de 22% a 15%, creando un importante *surplus*<sup>189</sup> para la UE. China es el segundo socio comercial, después de desplazar en el 2003 a Suiza y Japón.

Desde 1999, el comercio con China se ha duplicado, sobre todo por el lado de las importaciones, lo que ha producido un gran déficit comercial con este país<sup>190</sup>.

Sin embargo, a pesar de que el comercio se ha centrado en las manufacturas, los países en vías de desarrollo también forman parte importante del comercio internacional, sobre todo por la alta demanda de productos energéticos, minerales y agropecuarios. La estrategia europea se ha centrado, por tanto, en asegurarse un acceso a estos mercados reduciendo las trabas comerciales gracias a los acuerdos preferenciales de comercio.

---

<sup>188</sup> Comisión Europea. 2005. "External and Intra-European Union Trade. Data 1999-2004". Informe Eurostat: 15.

<sup>189</sup> Para las estadísticas de comercio Exterior el termino "surplus" se refiere al balance comercial entre las importaciones (negativo, ya que tienen que pagar por ellas) y exportaciones (positivo, porque traen beneficios), en este caso que el balance de la suma de positivos y negativos es positivo. Comisión Europea. EUROSTAT. Glosario de Comercio Exterior. [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Glossary:Surplus](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Surplus)

<sup>190</sup> Comisión Europea. 2005. "External and Intra-European Union Trade": 13.

## 2.4.- Las Preferencias de la EU por las Relaciones Regionales

### 2.4.1.- Los Acuerdos Preferenciales con los países ACP

Las relaciones de cooperación con terceros países se marcaron por el legado histórico de la colonización europea en África, el Caribe y algunas islas del Pacífico. Francia, Bélgica y en menor medida los Países Bajos e Italia, mantenían relaciones especiales con sus antiguas colonias por lo que necesitaron incorporar un trato comercial preferencial en el momento de la creación de la UE, profundizándose posteriormente con la entrada del Reino Unido en 1972<sup>191</sup>. En el Tratado TCE, se reconoce la posibilidad de asociación de países y territorios con los que los Estados miembros tienen una relación especial (Art. 182-7). En 1964, mediante los Acuerdos de Yaundé, se convino una asociación entre la UE y los países ACP. Los países ACP correspondían a 18 países de África, Caribe y Pacífico que se unieron para representar en una sola voz sus intereses ante la UE.

Con la entrada del Reino Unido, se incorporaron nuevos miembros a los ACP que habían sido antiguas colonias británicas, pasando a ser 46 países. Con el Acuerdo de Lomé 1976, se profundizaron las relaciones con los países ACP con un acuerdo multianual de largo plazo, en el que se reconocieron preferencias comerciales exclusivas más allá del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) reconocido por la OMC<sup>192</sup>.

El acuerdo más reciente entre la UE y los ACP es el de Cotonou, establecido por el período 2003-2020. En este último Acuerdo participaron 78 países del Grupo ACP, de los cuales más de la mitad son países menos adelantados (PMA). Se ha hecho una división por regiones con las que la UE está negociando acuerdos de comercio diferenciados de acuerdo al nivel de desarrollo y necesidades de cada país<sup>193</sup>. Las nuevas relaciones con los países ACP se fundaron en el libre comercio y en

---

<sup>191</sup> Edwards, G. 2005. The Pattern of the EU's Global Activity. En *International Relations and the European Union*. Eds C. Hill y M. Smith. Oxford: Oxford University Press:41; y Bretherton, C. y J. Vogler. The European Union as a Global Actor: 115.

<sup>192</sup> Los Acuerdos Preferenciales ACP no han sido aceptados por la OMC porque no se ajustan a los parámetros de los SGP y resultan discriminatorios con el resto de los PVD.

<sup>193</sup> Los países en seis regiones: África del Este, África Central, África del Este y del Sur, Comunidad de África del Este, Comunidad del Desarrollo de África del Sur, y Caribe-Pacífico. Por lo que la capacidad de

acuerdos de asociación en principio regionalizados, sobre la base de bloques comerciales existentes o en creación<sup>194</sup>. Es una medida influenciada por los objetivos de la OMC, para promover la liberalización del comercio en estos países y hacerles más competitivos en la diversificación de su producción y más eficaces con sus exportaciones.

Además de los acuerdos comerciales, la cooperación al desarrollo se ha extendido a la erradicación de la pobreza, y a paliar los problemas de violencia que erosionan cualquier avance político y económico. La prevención y solución de conflictos armados es hoy día una prioridad para la UE, por lo que además de la cláusula democrática se incluyen incentivos comerciales en los SGP llamados “todo menos armas”<sup>195</sup>.

La DG de Desarrollo se ocupaba solamente de los países ACP, porque han sido los países más privilegiados desde la creación de la UE, debido a razones históricas y culturales y porque estos países se encuentran en su mayoría entre los más pobres del mundo. Pero es la Agencia EuropeAid la que se encarga de gestionar los fondos de las ayudas a todos los países, incluidos los ACP.

#### *2.4.2.- Las Relaciones con Asia*

Las relaciones con América Latina y con Asia, denominados en Bruselas con las siglas ALA porque se trataban de forma conjunta, tardaron un poco más en profundizarse; en primer lugar, porque la UE se mantuvo encerrada en su propio proceso de integración por casi dos décadas, y en segundo lugar porque en muchos de estos países había gobiernos autoritarios. En el caso de Asia, algunos países fundadores como Alemania y Francia, y más tarde el Reino Unido, abogaron por mejorar las relaciones de la UE con Asia, por lo que se aprobó el primer proyecto de ayuda a los países del ASEAN en 1976.

---

negociación de estos países se ha visto reducida al dividirse en países con distinto grado de desarrollo económico.

<sup>194</sup> Gautron, J.C. 2004. L'Europe et les pays en développement. En Les Notices de la Documentation Françaises, eds Louis Dubois. Paris: 135. Por ejemplo con la Comunidad del Caribe (CARICOM), East Africa Community (EAC), Southern Africa Development Community (SADC).

<sup>195</sup> El SPG “todo menos armas” de la UE concede un acceso libre de aduana y cuota a todos los productos (excepto las armas y municiones) de los cincuenta países más pobres.  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_trade/r11016\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_trade/r11016_es.htm)

Los países asiáticos no han sido prioritarios en las relaciones exteriores, pero sí beneficiarios de una mayor cooperación por parte de la UE desde los años 70, debido en gran parte a las relaciones de Francia y el Reino Unido con algunos países de la región. En el período de 1976 a 1994, del total de ayuda a los países ALA el 65% se destinó a Asia y el 33% a América Latina, lo que denotaba una clara preferencia por la primera, aunque la región latinoamericana fue incrementando su participación en esa década hasta alcanzar progresivamente el 45%<sup>196</sup>.

Al igual que con América Latina, la UE extiende su política exterior a los países asiáticos en la década de los 90, bajo el prisma del regionalismo como modelo de integración y cooperación. En este sentido, las reuniones institucionalizadas sobre economía y política que mantenía la UE con el ASEAN desde 1978, sirvieron como modelo para iniciar en 1996 unas Cumbres biregionales llamadas ASEM (*Asia-Europe Meeting*), que se celebran cada dos años y que acogen a los países asiáticos más desarrollados, incluyendo Japón y China<sup>197</sup>. En estas Cumbres participan no sólo los jefes de Estado y de Gobierno, sino también representantes de la sociedad civil y ONG. Pero sin duda, ha sido la participación de los sectores empresariales la que ha mantenido viva la llama de las reuniones de UE-ASEM.

Aunque la UE es especialmente activa en promover la democracia, los derechos humanos, y la cohesión social, en sus relaciones con Asia, los aspectos sociales son casi inexistentes. Los intereses económicos han primado en las relaciones con los países asiáticos, y en especial con China, por lo que se ha preferido evitar tensiones innecesarias, como por ejemplo el reconocimiento del Estado de Taiwán y las repetidas violaciones de los derechos humanos en este país. Sólo se ha condenado por la vía diplomática desde 1997 al gobierno de Myanmar, debido a la violación de derechos humanos, y se ha mantenido una lucha europea de bajo perfil para la abolición de la pena de muerte, en la región donde más ejecuciones se cometen en el mundo. Este pragmatismo diplomático marca una diferencia sustancial con otras regiones del mundo<sup>198</sup>, por lo que se cuestionan los verdaderos intereses europeos en sus relaciones con terceros países ya que

---

<sup>196</sup> Gómez Galán, M. y J. A., Sanahuja., El Sistema internacional de cooperación: 133.

<sup>197</sup> Países miembros de ASEM: Brunei, China, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam [http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/asem/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/regions/asem/index_en.htm)

<sup>198</sup> Declaraciones de Amnistía Internacional con ocasión de la reunión UE-ASEM en Hanoi, octubre 2007 <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLIOR300112007>

estarían sesgados hacia el libre comercio y el acceso a mercados. Para Ben Rosamond, cuanto más fuerte es la contraparte negociadora, la UE hace mayores concesiones, lo que explica la diferencia entre las relaciones con una región económicamente fuerte como es Asia, y una región pobre y débil como es África<sup>199</sup>.

A nivel comercial, la UE mantiene relaciones bilaterales con países específicos como China y Japón, que son grandes socios comerciales y actores internacionales de mayor peso político, pero no hay acuerdos de libre comercio.

Sin embargo, se espera que la UE gane una mayor influencia en la región asiática, compitiendo con las inversiones de Estados Unidos y Japón. A finales del año 2006, la Comisión tomó la iniciativa de solicitar al Consejo un mandato para negociar acuerdos de libre comercio con ASEAN, India y Corea del Sur, el cual le fue concedido en abril de 2007. Para el Comisario de Comercio, Peter Mandelson, Asia representaba un vacío regional en comparación con los logros comerciales alcanzados en África, los países del Golfo y América del Sur. La estrategia comercial europea a futuro es la de penetrar más mercados asiáticos para aumentar las exportaciones y mejorar el panorama de inversiones europeas en la región, aunque las negociaciones con ASEAN se presentan difíciles dadas las diferencias de desarrollo económico entre los países miembros de este bloque comercial.

---

<sup>199</sup> Rosamond, B. 2005. Conceptualizing the EU Model of Governance in World Politics. *European Foreign Affairs Review*, 10 (4): 551.

#### 2.4.3.- Las Relaciones con América Latina

En cuanto a las relaciones con Latinoamérica, no existía ninguna prioridad política en la UE para mejorar las relaciones con los países de América Latina y el Caribe, hasta la incorporación de España y Portugal en 1986.

Durante las negociaciones para la adhesión, España puso sobre la mesa la dimensión iberoamericana de su política exterior y sus especiales lazos con Iberoamérica, tratando de que su adhesión supusiese una atención creciente de la UE hacia América Latina<sup>200</sup>.

La adhesión de España y Portugal a la UE en 1986, significó por tanto un nuevo rumbo para la política exterior europea.

En la “Declaración Común de Intenciones”, suscrita por los Doce en junio de 1985 al margen de la firma del Tratado de Adhesión, España se convirtió en el portavoz europeo de los intereses latinos. Como señaló Felipe González en una intervención pública, *“es verdad que en Europa no se entienden algunas de las realidades iberoamericanas. Pero ese es un acervo que a nosotros nos favorece, y por el que tenemos que estar agradecidos a quinientos años de vida en común”*, dejando constancia de que se iba a entregar algo de Iberoamérica en Europa *“la sensibilidad, la proximidad para la comprensión de los problemas, un mayor grado de conocimiento, de aproximación a los problemas reales”*<sup>201</sup>.

El primer acercamiento importante ocurrió con la crisis centroamericana y la necesidad de pacificar la región evitando la injerencia norteamericana. Con una visión muy diferente a la de Estados Unidos sobre los verdaderos orígenes del conflicto, la entonces UE se sumó en 1984 al Grupo de Contadora – Colombia, México, Panamá y Venezuela-, creado *ad hoc* para mediar en el conflicto centroamericano. Desde ese año, los ministros de relaciones exteriores de los países europeos de la época y sus contrapartes de Centroamérica, Colombia, México, Panamá y

---

<sup>200</sup> Del Arenal, C. 1990. La adhesión a España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea. *Revista de Instituciones Europeas* 17 (2): 342.

<sup>201</sup> Enrich, S. 1989. *Historia diplomática entre España e Iberoamérica en el contexto de las relaciones internacionales (1955-1985)*. Madrid: Cultura Hispánica: 317.

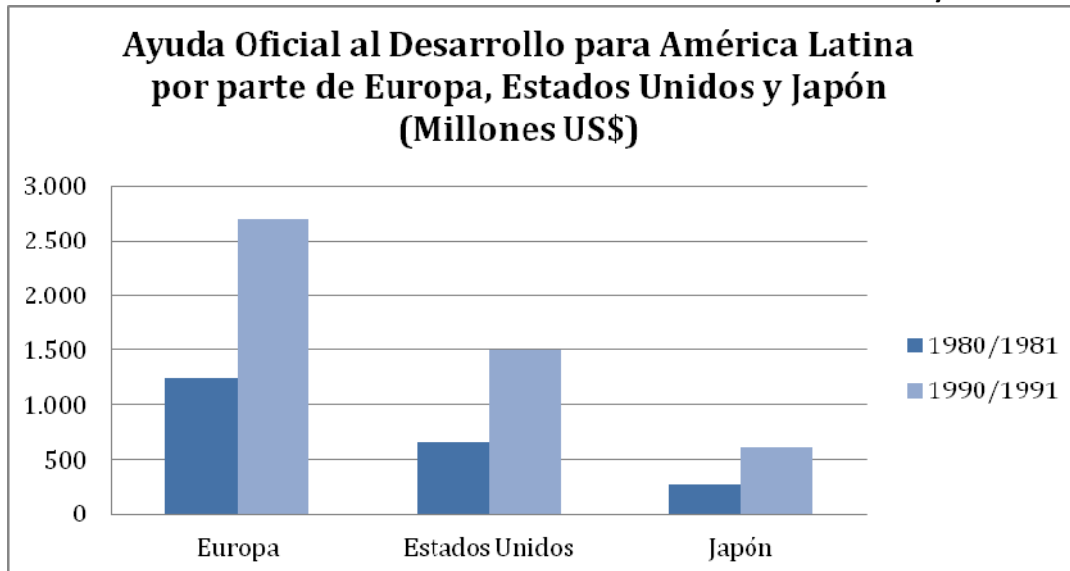
Venezuela, se reunieron anualmente para establecer proyectos de cooperación económica y un diálogo político que permitiera la pacificación del Istmo centroamericano<sup>202</sup>.

Además de la iniciativa europea en Centroamérica, la UE estableció los primeros contactos con el Pacto Andino en 1983, un bloque comercial a semejanza del europeo, lo que creó muchas expectativas. Igualmente, a finales de los años 80 la mayoría de los países latinoamericanos vivían transiciones a la democracia que llamaron la atención de la UE. En un principio, las ayudas se concentraron en la consolidación de los gobiernos democráticos (fortalecimiento de las instituciones, libres elecciones, etc.), y a la superación de la pobreza (educación y sanidad entre otros).

---

<sup>202</sup> Muñoz, H. 1988. *Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: un balance de esperanzas*. Buenos Aires: Programa RIAL, GEL:471.

Gráfico 1. La AOD en América Latina en la década de los años 80 y 90.



Fuente: Blake F. y F. Simon. *Europe and Latin America in the World Economy*. Kauffman y Simon (eds) 1995.

Pero a partir de la década de los 90, imperaba la creencia de que las reformas neoliberales eran una condición imprescindible para incorporar a estos países al sistema económico internacional. La estrategia europea se dirigió entonces a fomentar el libre mercado como vía para el desarrollo de estos países, ya que una política más abierta al comercio se vería recompensada con acuerdos preferenciales y ayudas económicas de parte de la UE. En base a la idea de ligar el desarrollo y el comercio en una misma política comunitaria, el Tribunal de Justicia reconoció la vocación “desarrollista” de la política comercial europea, vinculando los artículos 133 y 308 del TUE (antiguos 113 y 235 en el TCE) para formalizar los acuerdos de asociación con países latinoamericanos y asiáticos<sup>203</sup>.

En los años más recientes, la ayuda se ha diversificado en nuevos temas también ligados a la pobreza y el desarrollo como son género, medio ambiente, cultura, y en el caso de los países andinos el cultivo de droga. La seguridad y los temas transversales como inmigración, también han estado en la agenda, pero han quedado más en el papel que en proyectos de cooperación reales,

<sup>203</sup> Gautron, J.C. Les Notices de la Documentation Françaises: 130.

excepto en el Acuerdo con Chile. Estos forman parte de un entendimiento común sobre la política internacional y la necesidad de buscar respuestas conjuntas a problemas globales.

En este sentido, además de la cooperación al desarrollo y económica, la UE ha mantenido un diálogo político permanente con los países de América Latina. Primero con el Grupo de Río en 1990 y después formalmente institucionalizado en la Cumbres UE-América Latina y el Caribe (1999). En estas cumbres, se reúnen los Jefes de Estado y de Gobierno con una agenda muy variada en cuanto a temas económicos y políticos. Para ambos socios, estas reuniones de alto nivel son una oportunidad para intercambiar opiniones y consensuar posiciones en organismos internacionales como Naciones Unidas. Sin embargo, mientras que para la UE las prioridades en la agenda de trabajo son la integración regional y la cohesión social, para los países latinoamericanos la prioridad es la cooperación económica.

La UE reconoce el trabajo de los países latinoamericanos para desarrollarse y adoptar modelos económicos neoliberales; sin embargo, para la UE, estos no han adoptado políticas de cohesión social adecuadas. En este sentido, la UE se presenta como un modelo de integración que se ha complementado con sólidas políticas de cohesión social entre los países miembros y en el interior de cada país para conseguir un desarrollo sostenido a nivel regional. En definitiva, la UE exporta el modelo de integración con cohesión social con el convencimiento que es una solución a los problemas socio-económicos de América Latina, tal y como lo fue en su momento para Europa.

Además de las relaciones bi-regionales de alto nivel y con las subregiones (CAN, Centroamérica, MERCOSUR) la UE también ha priorizado las relaciones con México y Chile, dos países que no pertenecen a ningún bloque comercial. En los últimos años, se han hecho más visibles las diferencias de estrategia regionales entre los países y grupos de países más avanzados de América Latina y aquellos que han quedado rezagados. Desde mediados de la década de los 90, se priorizó el diálogo político y las relaciones comerciales con MERCOSUR, México y Chile, ya que representan a los países o zonas más desarrollados y con mayor potencial comercial en la región. Sólo en tiempos más recientes se ha conseguido avanzar en la negociación de acuerdos de asociación con grupos regionales más pequeños como la CAN y la Comunidad Centroamericana. Además de la lentitud de las negociaciones, estos acuerdos tienen un enfoque más “desarrollista” que comercial, ya que dichos países tienen instituciones democráticas muy frágiles y economías menos

desarrolladas. Los países centroamericanos, los países andinos –Ecuador y Bolivia- y Paraguay, son los que concentran un mayor número de proyectos de cooperación al desarrollo en América Latina en los últimos años<sup>204</sup>.

Con los años, se presentó una convergencia de intereses y una coincidencia de voluntades por parte de los representantes españoles y otros europeos -como los portugueses, italianos y franceses- con los intereses latinos. Cuando España y Portugal ingresaron a la UE, había 7 personas que llevaban temas latinoamericanos en la Comisión; sólo 10 años después, había 150 funcionarios<sup>205</sup>. De hecho, desde 1993, la región latinoamericana pasó a ser una de las más dinámicas del mundo, y en tan sólo cinco años el comercio birregional aumentó en un 49%. Sin embargo, este crecimiento ha sido menor que el registrado por el comercio de América Latina con sus otros dos grandes socios: Estados Unidos (136%) y Japón (98%)<sup>206</sup>. La UE ha buscado, por tanto, mantener sus relaciones históricas con América Latina en un contexto de fuerte competitividad entre los mercados.

En general, las relaciones con América Latina no han sido prioritarias ni en los aspectos comerciales ni de cooperación al desarrollo. Sin embargo, se ha fortalecido el diálogo político y la idea de asociación con una zona geográfica estable y segura, que comparte una historia y valores culturales comunes con Europa a través de la península Ibérica. Entre estas relaciones marginales, Chile destaca como un país que la UE no se cansa de reconocer como “modelo” para el resto de América Latina.

#### *2.4.4.- Las Relaciones con sus países vecinos: del Este, Mediterráneos y Magreb*

Con los Países del Este, la ayuda ha sido privilegiada y se ha enfocado al eventual ingreso de estos países a la UE desde la caída del muro. Las fronteras físicas de la UE se han ido redefiniendo con cada ampliación, siendo la más grande la incorporación de 12 países del Este entre 2004 y 2007.

---

<sup>204</sup> OCDE, EU Donor Atlas 2006. Mapping Official Development Assistance DG Development [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

<sup>205</sup> Entrevista a funcionario de la Comisión Europea encargado de las negociaciones, DG Agricultura.

<sup>206</sup> IRELA.1996. Relaciones Económicas UE-América Latina: un perfil estadístico, Madrid: Informe 15 de noviembre de 1996: 1.

Desde principios de los años 90, estos países se beneficiaron de ayudas dentro del Programa PHARE para guiarles y ayudarles a cumplir con los criterios políticos y económicos necesarios para la plena adhesión en la UE. En este sentido, a pesar de mejorar progresivamente sus niveles socio-económicos, los Países del Este fueron los más favorecidos en cooperación económica. Incluso los Fondos de AOD han disminuido para los países ACP, en beneficio sobre todo para los países del Este y los mediterráneos<sup>207</sup>.

En cuanto a la Confederación de Estados Independientes (CEI) que formaron parte de la antigua Unión Soviética, la UE se preocupó sobre todo de la seguridad de las centrales nucleares que estaban dispersas en estos territorios, mediante el Programa Tacis. Los países que comparten frontera con la UE entran dentro de una estrategia específica de la UE llamada Política Europea de Vecindad, de la que se benefician países como Ucrania, Bielorrusia, Turquemenistán, Moldavia, Georgia y Azerbaiyán. En una nueva etapa de las relaciones, se han desarrollado acuerdos de preferencias comerciales, cooperación al desarrollo y diálogo político con cláusulas políticas muy estrictas, por lo que Bielorrusia es el único país que ha quedado fuera.

La UE intenta promover la estabilidad y la seguridad como prioridad dentro de la Política Europea de Vecindad. Además, la dependencia energética es uno de los pilares de las relaciones con Rusia y con Ucrania, país por donde transita el gas ruso. La UE tiene acuerdos de asociación con ambos países desde 1994, y en 1999 el entonces presidente de Ucrania -Leonid Kuchma-, solicitó formalmente el ingreso de su país a la UE; sin embargo, las relaciones no se han profundizado a pesar de los vínculos económicos y políticos con ambos países. En promedio, el 25% del petróleo y gas que se consume en la UE proviene de Rusia<sup>208</sup>, aunque hay países europeos que tienen una dependencia casi total<sup>209</sup>. A pesar de tener relaciones de alta dependencia energética, los

---

<sup>207</sup> Bretherton, C. y J. Vogler. *The European Union as a Global Actor*: 125

<sup>208</sup> Comisión Europea. 2006. Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo Relaciones exteriores en materia de energía: de los principios a la acción, COM (2006) 0590 final.

<sup>209</sup> En una franja intermedia de dependencia se encuentran países que cubren sus necesidades de gas en un 20%-40% con recursos procedentes de Rusia. Aquí aparecen Francia (23,5%), Italia (31,7%) y Alemania (40,3%). Los países en los que sus importaciones de gas proceden en más de un 50% de Rusia son muy dependientes: Austria, la República Checa, Grecia, Hungría, Polonia, Rumania, Eslovenia y Turquía. Debe destacarse que en Bulgaria, Croacia, Finlandia, Letonia, Lituania, Serbia y Eslovaquia todas las importaciones proceden de Rusia. En: Sánchez Andrés, A. 2007. *La Interdependencia energética ruso-europea*. Documento de Trabajo 25. Madrid: Real Instituto El Cano.

intereses comerciales son recíprocos ya que para Rusia la UE es su principal socio comercial, y también un importante aliado político. Desde los ataques terroristas del 11 de septiembre, se ha incluido la cooperación en materia de seguridad y justicia pertenecientes al tercer pilar.

Respecto a los países de la antigua Yugoslavia, solamente uno -Eslovenia- consiguió entrar en la UE; el resto sigue estando bajo escrutinio por razones políticas y sociales. Uno de los problemas principales es la consolidación de la democracia y el respeto a los derechos humanos, bastión de los valores que predica la UE. Asimismo, se mantienen problemas de minorías y multiculturalidad en los casos de Bosnia-Herzegovina y Kosovo.

Mientras que las relaciones con los Países del Este han estado definidas por las prioridades e intereses de los países europeos fronterizos -como es el caso de Alemania y de Austria-, en las relaciones con los vecinos de la orilla mediterránea han sido los países del sur de Europa como España o Italia los que han marcado la forma y los contenidos de la agenda. En este sentido, las relaciones con los países mediterráneos y del Magreb sentaron precedente en su época, ya que a principios de los 90 las negociaciones se centraron en la seguridad (terrorismo y tráfico de drogas) y en el control de los flujos migratorios.

A cambio de un mayor compromiso político en los temas de seguridad, las negociaciones incluyeron atractivas ayudas económicas para fomentar el desarrollo regional. Desde la apertura del Proceso de Barcelona y la firma del Acuerdo EuroMed en 1995<sup>210</sup>, se han relanzado las ayudas económicas y las preferencias comerciales, pero las relaciones han avanzado de forma asimétrica entre los países mediterráneos y la UE, según el compromiso de cada país por adoptar los valores europeos incluidos en el Acuerdo. Esta diferenciación ha premiado a los países que más se han esforzado por establecer un Estado de derecho y proteger los derechos humanos, incluyéndoles dentro de la Política Europea de Vecindad en el año 2004. Entre los más avanzados se encuentran:

---

<sup>210</sup> La UE ha mantenido relaciones especiales con un grupo de países mediterráneos desde los años setenta, formalizándose en el Acuerdo EuroMed en 1995. Los países que permanecen son: eran Argelia, Marruecos, Túnez, Egipto, Jordania, Israel, Líbano, Siria y la Autoridad Palestina.  
<http://www.euromedbarcelona.org/ES/ProcesoBarcelona/QueEsElProceso/index.html>

Marruecos, Túnez, Jordania, Israel, y la Alta Autoridad Palestina<sup>211</sup>. En definitiva, la cooperación euro-mediterránea es un acuerdo geopolítico que no sólo cubre aspectos de comercio y de cooperación al desarrollo, sino que incluye cláusulas y compromisos en torno a la seguridad, el control de los flujos migratorios, la lucha contra el terrorismo y el radicalismo islámico. Aunque los países mediterráneos no han aceptado la readmisión de los inmigrantes ilegales en la UE a su territorio nacional, la UE negocia este aspecto de forma bilateral y sigue manteniendo un capítulo social de cooperación en materia de inmigración<sup>212</sup>.

En general, la ayuda al desarrollo para terceros países está cada vez más ligada a las cuestiones de seguridad y estabilidad política, aunque se mantienen los proyectos de desarrollo sostenido y erradicación de la pobreza, por ser éstas las causas que inciden en la inestabilidad regional e internacional. Además, desde el 11 de septiembre de 2001 se han destinado más fondos para la prevención y solución de conflictos y la reconstrucción post-conflicto, como son los casos más recientes de Afganistán, Líbano, y Darfur (Sudán) a través de la Unión Africana. Para algunos autores, el Proceso de Barcelona no puede clasificarse como exitoso, sobre todo en términos de seguridad regional, pero tampoco en términos económicos, ya que no ha cubierto las expectativas de desarrollo en la mayoría de estos países<sup>213</sup>. Sin embargo, los países del Mediterráneo y de Oriente Medio han ido ganando una mayor prioridad en la política exterior europea en los últimos años, por lo que el futuro está por definirse. Esta nueva definición de prioridades se ha dado en detrimento de otras zonas geográficas como América Latina, que no suponen una amenaza a la seguridad internacional; a modo de ejemplo, del año 2003 al 2004 el presupuesto hacia esta región aumentó un 11% , mientras que para América Latina disminuyó un 7,4% <sup>214</sup>.

---

<sup>211</sup> Forma parte del cuarteto en el proceso de paz del Oriente Medio "palestino-israelí", junto con Rusia, Estados Unidos, y Naciones Unidas. Aunque hay un mayor apoyo en cuanto a cooperación al desarrollo y cooperación económica hacia Palestina. Para la UE el Estado de Israel tiene derecho a existir como tal y el pueblo de Palestina tiene derecho a formar un Estado.

<sup>212</sup> Gautron, J.C. Les Notices de la Documentation Françaises: 136.

<sup>213</sup> Edwards, G. International Relations and the European Union: 45.

<sup>214</sup> Hill , C. y M. Smith. 2005. International Relations and the European Union: 166.

## 2.5.- Las prioridades de la Relaciones Exteriores de la UE y la conclusión de Acuerdos mixtos: el caso de Chile

### 2.5.1.- Las características de la política exterior europea

En los últimos años, la UE ha dejado de ser un conjunto de Estados miembros, para ser vista como una entidad única, un actor reconocido *per se*, cuyas instituciones y políticas influyen en el mundo contemporáneo casi en igual medida que Estados Unidos. Para ello, ha promovido el sello europeo dentro y fuera de sus fronteras. En primer lugar, creó un conjunto de símbolos que la identifican como un organismo que juega a ser Estado: una bandera, un himno e incluso un día europeo. En segundo lugar, los ciudadanos europeos reconocen valores comunes -democracia, el mantenimiento de la paz y la cooperación al desarrollo -, que quieren transmitir al resto del mundo a través de una política exterior europea activa.

Sin embargo, para algunos autores, la UE no tiene una identidad colectiva y no dispone de capacidad de actuación en solitario, sino que depende todavía de la *Pax Americana*<sup>215</sup> y el liderazgo impuesto por Estados Unidos<sup>216</sup> aunque su hegemonía esté en declive. Cualquier política exterior formulada en la UE es inconsecuente o débil porque representa el mínimo común denominador o el mínimo aceptable por los miembros más reacios<sup>217</sup>. El problema es que los países miembros no comparten tantos intereses mutuos para llegar a ceder soberanía en los aspectos políticos y de seguridad.

---

<sup>215</sup> Por *Pax Americana* se entiende el establecimiento de un orden internacional post Segunda Guerra Mundial a medida de Estados Unidos ejerce su poder militar y otros métodos de liderazgo. Citado en Relaciones Internacionales, Esther Barbé. tercera edición. Madrid: Tecnós: 328. Aunque algunos autores ponen en entredicho esta capacidad de liderazgo en solitario desde momentos claves como la crisis económica de los años setenta, el ataque a las torres gemelas en 2001, y la crisis mundial en el 2008, entre ellos Huntington, S. 1999. La superpotencia solitaria. *Política Exterior*, XIII (71): 39-54; Hoffmann, S. 2003. La evolución de Estados Unidos. *Política Exterior*, XVII (94): 69-84; Pfaff, W. 2001. La hegemonía de Estados Unidos. *Política Exterior*, XV (80): 63-72.

<sup>216</sup> Para Robert Kagan la UE es un poder demasiado "blando". Kagan, R. 2004. *Of Paradise and Power. America and Europe in the new world order*. New York: Vintage.

<sup>217</sup> Smith, K. *European Union Foreign Policy* : 10.

Ciertamente, cada Estado miembro mantiene poderes residuales dentro de la estructura de la UE y no sólo puede ejercer su derecho al veto, sino que además defiende continuamente sus intereses nacionales en los procesos de negociación en el Consejo. No obstante, se puede decir que después de cincuenta años de cooperación, existe una identidad colectiva europea, basada en valores y principios comunes, que se ejerce diariamente en acciones conjuntas dentro de Organismos Internacionales como Naciones Unidas, o la OMC, y en los numerosos tratados bi-regionales y bilaterales que ha establecido en los cinco continentes. Entre estos valores encontramos el respeto al sistema multilateral, es decir a la primacía de las instituciones y normas internacionales y un reconocimiento a la necesidad de una gobernanza mundial, tanto en temas políticos (ONU) como económicos (OMC). En segundo lugar, es su poder civil el que lo identifica y diferencia de la política exterior de Estados Unidos, en la que predomina el poder coercitivo y el uso de la fuerza. Para los países miembros de la UE, la política exterior europea se desmarca de la norteamericana en nociones tan importantes como “la guerra preventiva” y el “unilateralismo” como una política de intervención justificada. Para algunos autores, el *soft-power* es una política exterior del siglo XXI, que lejos de ser un eufemismo, representa un aporte importante a la democracia, la gobernabilidad y el desarrollo sostenido de muchos países<sup>218</sup>.

Sin embargo, a pesar de haber definido una identidad propia, su capacidad como actor está limitada en algunos casos por su carácter único<sup>219</sup>. Como hemos señalado, esta capacidad de actuación e influencia en el sistema internacional varía de acuerdo al tipo de actividad exterior. Como bloque de integración económica, la UE es reconocida como un “potencia económica y comercial” por sus países socios. Sin embargo, los conflictos de intereses y el procedimiento en la toma de decisiones hacen más complejo su papel como actor político. Entre los elementos que han favorecido o retraído el papel de la UE en la escena internacional, algunos autores destacan el interés de los Estados miembros en empujar hacia adelante o tirar hacia atrás<sup>220</sup>.

En el caso del papel de España en América Latina, el gobierno buscó la institucionalización de las relaciones birregionales “ya que su pertenencia a la UE ofrecía una oportunidad excelente para

---

<sup>218</sup> Telá, M. Europe: a Civilian Power?: 207; y Bretherton, C. y J. Vogler. The European Union as a Global Actor: 41.

<sup>219</sup> Bretherton, C. y J. Vogler. The European Union as a Global Actor: 1.

<sup>220</sup> Edwards, G. International Relations and the European Union: 39.

superar mediante la multiplicación de sus (insuficientes) recursos económicos las limitaciones propias de la acción exterior española y obtener un papel de interlocutor que realce su prestigio internacional”<sup>221</sup>. Como se ha mencionado anteriormente, España defendió sus intereses en la región latinoamericana desde su entrada a la UE logrando firmar nuevos acuerdos de cooperación durante la década de los años 90, y firmando finalmente acuerdos de Asociación. Se busca así que la Unión Europea, con sus inmensos recursos diplomáticos, financieros y comerciales, amplifique o multiplique el peso de la política exterior española en el mundo”<sup>222</sup>.

Para White, hay una relación en dos sentidos (*two-way*) entre la política exterior de los Estados miembros y la de la UE; es decir, ambas se influyen mutuamente en lo que denomina “europeización” de la política exterior<sup>223</sup>. Hay una convergencia natural de intereses nacionales y comunitarios que se reflejan en tres políticas exteriores: la comunitaria (lo que se denominaba primer pilar), la de la UE (antes segundo y tercer pilar) y la de los Estados miembros. Por europeización se entendía que la membresía y participación en la UE llevaba a una convergencia en la formulación de políticas exteriores nacionales tanto en estilo como en contenido<sup>224</sup>, es decir una forma de imponer orientaciones políticas a los gobiernos nacionales por parte de las instituciones comunitarias. Además, en contraste con esta percepción de “adaptación nacional” también se entendía la europeización como “un proceso de abajo-arriba (*bottom-up*) en el que los estados miembros son agentes de cambio más que sujetos pasivos”, y cuyos objetivos eran exportar modelos de políticas domésticas e ideas a la UE para potenciar sus intereses nacionales<sup>225</sup>.

---

<sup>221</sup> Torreblanca, J.I. 2001. La Europeización de la política exterior española. En: *La Europeización del Sistema Político Español*, ed C. Closa. Madrid: Istmo.

<sup>222</sup> Ortega, A. 1995. La Razón de Europa. Madrid: Aguilar: 224-225. Citado en Torreblanca, J.I.2001. La Europeización de la política exterior española.

<sup>223</sup> White, B. 2004. Foreign Policy Analysis and the New Europe. En: *Contemporary European Foreign Policy* eds W. Carlsnaes, H. Sjursen y B. White. New York: Sage: 13-14.

<sup>224</sup> Rosamond, B. 2000 . Europeanization and Globalization En: *Europeanization: Institutions, Identities and Citizenship*, eds R. Harmseny T. Wilson. Amsterdam: Rodopi: 179-180; Hanf, K. Y Soetendorp, B. Small States and the Europeanisation of Public Policy, En: *Adapting to European Integration: Small States and the EU*, eds. Hanf, K. y B. Soetendorp. London: Longman. Citados en Hill, C, y M. Smith. eds. *International Relations of the EU*: 135.

<sup>225</sup> Milward, A. 1991. *The European Rescue of the Nation-State*. London-Routledge; Bulmer , S. y Burch, M. 1999. The Europeanisation of Central Government: the UK and Germany in historical institutionalist perspective. ARENA Working Paper 99/30. Oslo: ARENA. Citados en Hill, C, y M. Smith. eds. *International Relations of the EU*: 137.

A medida que la política comercial común daba un mayor protagonismo en el exterior a la UE, se produjo una tensa dialéctica entre las competencias exclusivas de la Comisión y las reservadas para los Estados miembros. Sin embargo, los Estados también eran conscientes de la necesidad de reflejar una cierta unidad en la esfera internacional, sobre todo desde el fin de la Guerra Fría, donde triunfan el libre mercado y el multilateralismo. Por ejemplo, algunos autores han destacado la influencia del modelo alemán de usar los temas económicos como el libre comercio como un poder más importante que el de la defensa para que la UE se abriera camino en el sistema internacional desde la segunda guerra mundial<sup>226</sup>.

Para Hill, con el tiempo las relaciones económicas exteriores se han ido politizando inevitablemente, por lo que los miembros de la UE llegaron a percibir las ventajas de los lazos que se pueden desarrollar entre la diplomacia económica y la Cooperación Política<sup>227</sup>. Los Estados miembros han traspasado muchas competencias nacionales a las instituciones europeas para tener un mayor protagonismo internacional, sobre todo en temas económicos. Para Smith, dos de los instrumentos más importantes de la política exterior europea recaían en la competencia exclusiva de la Comunidad (primer pilar): la capacidad de firmar acuerdos internacionales con países y Organismos Internacionales, entre ellos los comerciales, y la cooperación económica con países terceros<sup>228</sup>..

La evolución de la UE ha dejado marcada la visible línea que separa la fortaleza de la política económica exterior (comercio y cooperación al desarrollo)-que es verdaderamente supranacional- de una PESC frágil y dependiente de la cooperación intergubernamental entre los miembros; la política comercial se ha convertido desde entonces en el núcleo duro de sus competencias externas. Para algunos autores, la falta de una política exterior de carácter supranacional ha hecho que la política comercial sea la verdadera política exterior de la UE, al menos su cara más visible<sup>229</sup>.

---

<sup>226</sup> Hill, C, y M. Smith. eds. *International Relations of the EU*: 143.

<sup>227</sup> Hill, C. 1992. The Foreign Policy of the European Community. En: *Foreign Policy in World Politics*, ed Mcredis, R.. New Jersey: Prentice Hall: 118.

<sup>228</sup> Smith, K. *European Union Foreign Policy*: 55.

<sup>229</sup> Petiteville, F. *Questions Internationales* 7:..67; y Telá, M. *Europe: a Civilian Power?*: 199

El exitoso método de Jean Monnet, de desarrollar relaciones políticas pacíficas a través de la interdependencia e integración económica, se ha trasladado también a la política exterior en forma de acuerdos comerciales y de cooperación a lo largo del mundo<sup>230</sup>. Asimismo, la promoción del modelo europeo se ha visto en la preferencia que otorga la UE a acuerdos comerciales con otros bloques comerciales como EFTA, ASEAN, o MERCOSUR. Para la UE, el regionalismo fomenta la cooperación entre los países vecinos y por tanto una mayor estabilidad política, seguridad y crecimiento económico para los países miembros. Además, se basa en los valores del pluralismo y el libre comercio, por lo que no es un movimiento opuesto al multilateralismo sino que lo complementa. Este regionalismo, además, rompe con la idea de un enfrentamiento entre bloques comerciales, ya que la UE busca acuerdos de cooperación independientemente de la competencia comercial por los mercados<sup>231</sup>.

La mayor prioridad de la UE es consolidar su propio proceso de integración a partir de las ampliaciones y asegurar sus fronteras exteriores y sus mercados. Si bien las relaciones comerciales son más dinámicas con las economías industrializadas, en el caso de las economías emergentes y la de sus países asociados, como es el caso de Turquía, la UE mantiene una estrategia comercial con todos los países con el objetivo de equilibrar el poder político y la estabilidad del comercio a nivel mundial.

Los acuerdos comerciales son el centro o núcleo de la agenda internacional de la UE; algunos lo han descrito como la pirámide de privilegio en la agenda porque es la verdadera razón de ser (*raison d'être*) de la UE<sup>232</sup>. Desde finales de la década de los 80, hay una mínima separación entre los intereses políticos y los económicos, ya que el comercio pasó a ser un *high politics* en la agenda internacional de los principales países. En definitiva, ya que la UE no disponía de un brazo armado, tenía que basarse en una fuerza económica para fortalecer su diplomacia. Esto quiere decir que la

---

<sup>230</sup> Telá, M. Europe: a Civilian Power?:220.

<sup>231</sup> En este sentido Robert Gilpin sostiene la tesis de que son las empresas y no los países las que compiten entre sí. Gilpin, R. 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

<sup>232</sup> Smith, M. 2001. The EU as an international actor. En *European Union. Power and Policy-Making*, eds Jeremy Richardson. London: Routledge: 290.

mayoría de las relaciones exteriores se han desarrollado a partir de las negociaciones económicas<sup>233</sup>; la política exterior europea estaba, por tanto, definida en términos comerciales aunque con claros intereses políticos nacionales.

Estos acuerdos se basan en un fuerte atractivo para los países terceros, ya que combinan comercio con cooperación al desarrollo y diálogo político. La UE tiene una población superior a Estados Unidos, y su comercio exterior representa el 19% del comercio mundial; es decir, ocupa el primer puesto mundial y más de la mitad de la ayuda internacional al desarrollo viene de la UE y sus Estados miembros<sup>234</sup>.

Estos acuerdos, además, tienen un alto componente de principios políticos y valores que la UE quiere fomentar en el mundo; todos cuentan con una cláusula democrática, y con el compromiso de respetar el Estado de derecho. Como potencia internacional, la UE no sólo quiere mejorar la producción y distribución de recursos, sino también influenciar la esfera internacional promoviendo la democracia, los derechos humanos fundamentales, el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, entre otros.

Lejos de crear un sistema de zanahorias y palos (condiciones políticas y económicas), las relaciones con terceros países se marca más bien con incentivos muy poderosos y atractivos. como el comercio y la cooperación al desarrollo.

#### *2.5.2.- El Acuerdo UE-Chile como modelo para la región*

La UE mantiene acuerdos comerciales diferenciados, de acuerdo al nivel de desarrollo del socio comercial y de su interés geopolítico. En América Latina, la década perdida de los 80 se sustituyó por el crecimiento de las exportaciones a partir de un mayor compromiso con el libre mercado. La

---

<sup>233</sup> Hill, C. The Foreign Policy of the European Community: 128.

<sup>234</sup> Lefebvre, M. 2004. L'Union Européenne: "puissance tranquille"?, *Questions Internationales* 7. Paris: La Documentation Française: 120.

década de los 90 marca, por tanto, una nueva etapa en las relaciones, ya que la UE formalizó acuerdos de cooperación de tercera generación, en los que se incluía el comercio.

Son varios los factores que influyeron en la política exterior europea hacia la región latinoamericana. Como se mencionó anteriormente, el ingreso de España y Portugal en 1986 fue un momento clave para incorporar esta región dentro de las prioridades europeas; en segundo lugar, los procesos de democratización de los países latinoamericanos y su compromiso con las normas del libre mercado hicieron más atractiva a esta región en términos económicos y políticos. América Latina se incorporó nuevamente al comercio internacional con fuerza, y países como Estados Unidos y Japón también quisieron fortalecer sus relaciones con estas economías emergentes.

Es en este nuevo contexto internacional, en el que Chile se presentó como un socio posible para la UE, ya que su economía era la más abierta de toda la región y sus instituciones estables y nuevamente democráticas. A pesar de tener un tamaño limitado y presentar por tanto una asimetría en las relaciones comerciales, a Chile le interesaba abrir negociaciones con el bloque europeo por las ganancias económicas que implicaba en términos de crecimiento del PIB y la estabilidad social, mientras que para la UE los objetivos eran más políticos. Esta diferencia en los beneficios del libre comercio se explica porque son países con un desarrollo económico muy distinto. De acuerdo a Stephen Krasner, los países más desarrollados que ya tienen una alta participación en el comercio y las inversiones mundiales no se ven afectados por eventuales medidas proteccionistas, al contrario que los países en vías de desarrollo cuya dependencia en el mercado es mayor y por tanto los costos económicos podrían ser devastadores<sup>235</sup>.

La UE como potencia comercial supone un gran atractivo como mercado, por lo que habría que preguntarse los motivos que le han llevado a concluir un acuerdo de asociación con un país en desarrollo. Chile es un país enfocado en los recursos naturales como el cobre y la agroindustria,

---

<sup>235</sup> Krasner, S.D. State Power and the Structure of International Trade. *World Politics*, Vol. 28, No. 3 April, 1976: 317-347.

pero exitoso entre sus pares; es un caso de desarrollo atípico sin industrias importantes<sup>236</sup>. Europa ha sido un socio comercial tradicional en el Cono Sur y también un aliado político a lo largo de la historia, por lo que el fortalecimiento de las relaciones sería un paso natural, sobre todo porque Chile compartía los mismos valores democráticos, de respeto al derecho internacional y al multilateralismo.

Para la UE, los objetivos en un Acuerdo Mixto no son sólo económicos, sino que buscan consolidar su poder político en el mercado mundial, y asegurar reglas claras en el comercio. A medida que las barreras al comercio han ido desapareciendo, el interés de los países europeos ha sido el de armonizar las leyes nacionales y las reglas del comercio que regulan la competencia entre distintos países. Estas reglas (por su ausencia o exceso) aparecen como las barreras al libre comercio y a la inversión extranjera de hoy en día<sup>237</sup>.

El Acuerdo de Asociación suscrito con Chile en el año 2002 es de cuarta generación; acuerdo comercial más avanzado, porque incluye todos los aspectos más importantes en el comercio de bienes, servicios, inversiones, propiedad intelectual y compras públicas. Además, al ser un Acuerdo Mixto incluye la cooperación al desarrollo, aunque orientada a la cooperación económica, financiera y técnica propia para un país en desarrollo de renta media, y el diálogo político para acercar los valores e impronta europea en la agenda internacional.

Chile es la economía más abierta y estable en la región latinoamericana, y para la UE un modelo de desarrollo económico y estabilidad política en América Latina. Cabe por tanto preguntarse por qué no se iba a aprovechar la oportunidad de consolidar la proyección externa de la UE en un país en auge, a pesar de su reducido tamaño.

Aunque para los protagonistas del proceso negociador el Acuerdo parece tener un interés más político que comercial, veremos que para algunos países miembros de la UE los beneficios económicos son igualmente importantes. En definitiva, el Acuerdo responde a las prioridades de la

---

<sup>236</sup> Como Nueva Zelanda, Dinamarca y algunos países del Golfo Pérsico que viven del petróleo. En Trebilcock, M. y R. House, *The Regulation of International Trade* : 8.

<sup>237</sup> Trebilcock, M. y R. House, *The Regulation of International Trade*: 591.

UE en temas comerciales<sup>238</sup> y también geopolíticos, porque Chile se convertiría en una plataforma económica y un modelo a seguir en la región, un *spillover* que se esperaba en concreto que llegara a los países del MERCOSUR, principales socios comerciales para la UE.

---

<sup>238</sup> Las prioridades de los Acuerdos han sido: 1) Proponer una nueva generación de acuerdos de libre comercio; 2) Reforzar la protección de los derechos de propiedad intelectual ; 3) Abrir la contratación pública en otros países. Comisión Europea, Presentación “Our work at External Trade”, Octubre 2006 [http://ec.europa.eu/trade/gentools/downloads\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/gentools/downloads_en.htm)

## **CAPÍTULO 3. LA POLITICA EXTERIOR DE CHILE Y SUS RELACIONES COMERCIALES**

La UE ha sido tradicionalmente el socio comercial más importante de Chile; sin embargo desde el momento de su apertura comercial en la década de los años 90, su participación en el intercambio comercial se ha reducido progresivamente, por lo que ha ido perdiendo su posición predominante. En este capítulo, se pretende analizar la estrategia comercial chilena como parte de su política exterior y la influencia que este proceso ha tenido en la definición de la nueva estrategia europea hacia Chile.

### **3. La Política Exterior de Chile y sus Relaciones Comerciales**

#### **3.1.- El modelo de política exterior en Chile y el respeto por el derecho internacional**

Desde la independencia de España entrado el siglo XIX hasta nuestros días, Chile ha sido el país latinoamericano con una de las mayores estabilidades democráticas, con algunas excepciones como el golpe de estado de 1973<sup>239</sup>. La política exterior chilena se ha distinguido históricamente por su defensa y respeto al derecho y a las instituciones internacionales, con un estilo diplomático tradicional llamado, según Heraldo Muñoz, estilo civil-pragmático, porque predominan los funcionarios diplomáticos de carrera y el respeto a los procesos institucionales<sup>240</sup>. La intangibilidad de los tratados, era un principio básico de la política exterior chilena<sup>241</sup>. La esencia de esta doctrina puede ser explicada por los problemas limítrofes que tiene Chile, justamente para evitar cualquier intromisión de un país tercero, en asuntos tan delicados como lo son las relaciones vecinales del país andino.

Sin embargo, después del golpe de estado de septiembre de 1973, que terminó con la muerte de Salvador Allende y la asunción del General Augusto Pinochet, el sistema político y económico sufrió fuertes cambios. En cuanto a la política exterior, Chile pasó a un estilo pretoriano-ideológico en el que los diplomáticos de carrera son remplazados por personal castrense. Esta falta de

---

<sup>239</sup> Valenzuela, A. 1999. Chile: Origins and Consolidation of a Latin America Democracy. En: *Democracy in Developing Countries*, eds Larry D., J. Hartlyn,; J. Linz y S. Martin Lipset. Londres: Lynne Rienner.

<sup>240</sup> Muñoz, H. 1986. *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*. Santiago: Prospel-CERC: 10-40.

<sup>241</sup> Fermandois, J. 1985. *Chile y el mundo. La política exterior del gobierno de la Unidad Popular y el Sistema Internacional*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile: 31.

profesionalismo se hizo notar de forma negativa en las relaciones exteriores de Chile; como señala Muñoz: *“los militares le imprimieron a la política exterior de Chile su propio sello técnico y su particular visión anticomunista del mundo, este estilo diplomático se distingue por ser directo y altamente ideológico”*<sup>242</sup>. El estilo diplomático, y los hechos ocurridos en la dictadura, hicieron caer la legitimidad del régimen y la política exterior del Gobierno Militar demostró no estar abierta al diálogo y a la negociación, por lo que Chile sufrió un aislamiento internacional a nivel político y económico. Los países europeos cerraron sus canales diplomáticos y de cooperación económica, mientras no se diera fin a la grave situación de violaciones de derechos humanos.

Además, se enfriaron las relaciones con países vecinos como Bolivia y Perú, por lo que Chile abandonó el Pacto Andino en 1976 y decidió tomar la vía de la liberalización comercial unilateral. Chile se aisló definitivamente del sistema internacional cuando Jimmy Carter fue elegido presidente de Estados Unidos en 1977, con lo que se cortaron los créditos y la ayuda oficial al desarrollo.

### **3.2.- La política comercial chilena: más que un instrumento de política exterior**

La política exterior se entiende para los autores realistas tradicionales como el resultado de las dinámicas internas de un país a un nivel de instituciones estatales<sup>243</sup>, mientras que para autores liberales ésta tenía en cuenta la relación del Estado con la Sociedad<sup>244</sup>. De acuerdo a la definición de Moravcsik “la política exterior, como toda política de gobierno, refleja las preferencias de las distintas combinaciones de grupos e individuos en la sociedad (a nivel doméstico)”<sup>245</sup> por lo que al igual que hemos visto en el caso de la UE, es importante analizar los cambios en los sucesivos gobiernos chilenos, sus políticas domésticas y la participación de los actores sociales.

---

<sup>242</sup> Muñoz, H. Las Relaciones Exteriores del Gobierno: 36.

<sup>243</sup> Rose, G. 1998. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics* 15 (1): 148.

<sup>244</sup> Por ejemplo autores como Rosenau han destacado la existencia de otros actores en el sistema distintos a los del Estado, en este caso toma el papel de la ciudadanía. J. N. Rosenau 1992. Citizenship in a changing global order. En: J. N. Rosenau y E. O Czempiel eds, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 272-294. Citado en Sørensen. Introduction to International Relations: 232.

<sup>245</sup> Jackson R., y G. Sørensen. Introduction to International Relations: 232.

El historiador francés Pierre Renouvin<sup>246</sup> definía las relaciones internacionales con las nociones de fuerzas profundas, fuerzas espirituales y fuerzas organizadas. Las primeras se refieren a los factores geográficos, demográficos y económicos. Las segundas, a sentimientos nacionales o colectivos. Las terceras, a los diferentes actores (*policy makers*) a nivel del aparato estatal y eventualmente otras organizaciones que tienen influencias sobre la toma de decisiones. En el caso de Chile, el factor geográfico es importante en su política exterior, ya que sigue teniendo conflictos limítrofes con sus vecinos del norte. El factor económico también es relevante, ya que su desarrollo ha estado ligado a las inversiones y el comercio con países principalmente europeos. Así, la política exterior ha seguido una trayectoria bastante tradicional a lo largo del siglo XIX y primera parte del siglo XX.

Después del Golpe de Estado de septiembre de 1973 el sistema político y económico sufrió fuertes cambios. De un estilo civil pragmático, la política exterior chilena pasa a un estilo pretoriano ideológico, donde los diplomáticos de carrera son reemplazados por personal castrense. La lucha ideológica y la ruptura de las relaciones con los países alineados con la URSS eran prioridades. La inclusión de personal castrense en el servicio diplomático fue muy criticada, hasta por los mismos defensores del régimen militar, debido a la falta de profesionalismo. El estilo diplomático y los hechos ocurridos en la dictadura, hicieron caer la legitimidad del régimen en el exterior. Pero ese cambio en la política exterior, era uno más dentro de tantos. En efecto, en ese periodo fueron promulgadas reformas sistémicas, donde el objetivo era la liberalización y desregulación económica. Para eso, es importante comentar los cambios a nivel institucional-comercial.

Para lograr establecer una nueva política comercial y alcanzar ciertos objetivos, fue creada la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, un órgano dependiente de la Cancillería. La DIRECON fue creada por el Decreto con Fuerza de Ley N° 53 en 1979, para sostener una política exterior preocupada por la apertura económica y para fomentar las exportaciones. *“Aunque a la DIRECON se la definió como un organismo público y técnico dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, se le otorgó un notable margen de autonomía, producto de ventajas especiales en cuanto a su régimen de*

---

<sup>246</sup> Duroselle, J. B. 1992. *Tout empire périma: théorie des relations internationales*. Paris: Armand Collin.

*personal y a su presupuesto*"<sup>247</sup>. La creación de este nuevo organismo fue uno de los cambios necesarios para romper con el sistema económico anterior de sustitución de importaciones y pasar a uno promovedor de las exportaciones. El sistema económico antes de 1973, basado en el proteccionismo, tenía mecanismos que se transformaban en barreras que entorpecían la competitividad de la economía nacional. El objetivo del Gobierno Militar apuntaba a establecer una nueva política comercial capaz de promover el sector exportador chileno. Las reformas económicas durante los años 70 en Chile fueron impulsadas desde el Ministerio de Hacienda, lo que lo transformó en el primer país de América Latina en lanzar reformas estructurales económicas, que se hicieron más visibles tras la crisis de la deuda que azotó a la región en la década de los 80<sup>248</sup>.

### **3.3.- Superando el aislamiento internacional durante el Gobierno Militar**

Una vez consolidado el régimen de Pinochet, los esfuerzos del Gobierno Militar se centraron en estabilizar la economía y mejorar el comercio exterior, que se había visto deteriorado con el modelo económico de sustitución de importaciones (ISI). El aislamiento internacional y las necesidades económicas del país forzaron cambios importantes en la política exterior, nombrando por primera vez a un ministro civil a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>249</sup>. Además, se dotó a la política exterior de un sello comercial que sustituiría la falta de diálogo político con los países europeos y Estados Unidos. El periodo 1974-1989 se caracterizó por un fuerte cambio en la inserción internacional del país gracias a su apertura comercial. A diferencia del resto de los países latinoamericanos, el Gobierno Militar de Pinochet gozó de una amplia autonomía y apoyo empresarial para conducir las reformas económicas: privatización de las corporaciones públicas, del sistema de pensiones y la salud; reducción del tamaño del Estado y reducción de los aranceles de las importaciones<sup>250</sup>. Para algunos economistas chilenos como Patricio Meller, fue el sector

---

<sup>247</sup> Muñoz, H. Las Relaciones Exteriores del Gobierno: 47.

<sup>248</sup> Sáez, R. 2002. *Hacia el libre comercio: treinta años de apertura comercial en Chile*. Santiago de Chile: CIEPLAN.

<sup>249</sup> En este caso como explica Gourevitch, a pesar de que bajo la dictadura de Pinochet la estructura de gobierno a nivel nacional es estado-céntrica, necesitaba de un grupo de coalición doméstico que aprobara su política exterior, por lo una vez comprobado el poco éxito del estilo castrense debieron tener en cuenta las demandas de las élites económicas. Gourevitch, P. *The second image reversed*.

<sup>250</sup> Valenzuela, A., y S. Valenzuela. 1986. *Military Rule in Chile: Dictatorship and Oppositions*. Baltimore: Johns Hopkins University Press: 226.

privado quien definió la estrategia de desarrollo del país, y en el caso de la liberalización del comercio cumplía un objetivo principal que era el de limitar el papel del Estado en la economía<sup>251</sup>.

Los programas de liberalización económica implementados en Chile desde 1974 no sólo consiguieron la estabilidad financiera del pequeño país andino, sino que además lo convirtieron en la nación con la política comercial más abierta de todo el continente latinoamericano.

El “milagro” chileno no hubiera sido posible sin una política gubernamental lo suficientemente fuerte como para abrir las barreras externas, sabiendo que perjudicaría la economía doméstica a corto plazo. Esta era una decisión importante, ya que dejaba a la libre competencia del mercado un sector productivo que antes había gozado de la protección estatal<sup>252</sup>. Sin embargo, este sacrificio era necesario para lograr los dos objetivos de dicha política comercial. Primero, se esperaba que una vez eliminadas la protección y la apreciación del tipo de cambio, las exportaciones no sólo crecerían sino que además se diversificarían. Segundo, se pretendía transformar el comercio exterior en un motor del crecimiento<sup>253</sup>.

En sólo cuatro años, el país redujo las barreras al comercio hasta llegar a una tarifa única del 10%, aumentó considerablemente sus exportaciones y por tanto la producción interior. A finales de los años 70, el crecimiento productivo de Chile era tres veces mayor que la media histórica<sup>254</sup>.

Por ser un país con una economía pequeña, se consideraba que Chile se beneficiaría eliminando sus tarifas bajo una competencia perfecta. Ya en 1959, Harberger estimó que el costo de la protección representaba un 2.5% del Producto Nacional Bruto (PNB) y un 10% de las distorsiones

---

<sup>251</sup> Meller, P. 2005. The Political Economy of Chilean Trade Strategy. A Review. En: Domestic Determinants of National Trade Strategies. A Comparative Analysis of MERCOSUR, Mexico and Chile. ed, R. Bouzas. OBREAL/EULARO. Paris: Science Po: 254.

<sup>252</sup> La política de liberalización comercial tenía un arancel plano para todos los sectores por lo que no privilegiaba a ninguno en específico. Meller, P. The Political Economy of Chilean Trade Strategy: 253.

<sup>253</sup> Dornusch, R., y S. Edwards. 1995. *Reform, Recovery and Growth*. Chicago: The Chicago University Press: 15.

<sup>254</sup> Bosworth, Barr P. 1994. *The Chilean Economy. Policy Lessons and Challenges*. Washington DC: The Brooking Institution: 97.

domésticas<sup>255</sup>. Esto se ha hecho especialmente más visible en países pequeños, ya que con aranceles y cuotas demasiado altas pueden perder hasta el 10% de su PIB potencial<sup>256</sup>. Los beneficios del libre comercio permitían aumentar la productividad, gracias al acceso a bienes intermedios importados más baratos; esto, a su vez crearía mayores oportunidades en la producción para transformar los productos incrementando su valor añadido, así como también en la exportación de nuevos productos<sup>257</sup>.

Durante el régimen militar, las relaciones comerciales se centraban en pocos mercados; Estados Unidos siguió siendo el principal socio comercial, representando más del 20% del comercio exterior total y la mitad de las inversiones en el país<sup>258</sup>. Otros socios comerciales importantes fueron el Reino Unido, Alemania, Japón y de manera creciente varios países del Asia-Pacífico.

La estrategia para insertar los productos chilenos en nuevos mercados, llevó al régimen de Pinochet a superar su tradicional dependencia económica con Estados Unidos y Europa, estableciendo por primera vez importantes vínculos comerciales con países asiáticos. Lo anterior debido al nuevo pragmatismo de las relaciones exteriores y a la condición de muchos países asiáticos que compartían con Chile el mismo sistema de gobierno: dictaduras con apertura económica y comercial. A principios de los años 80 se abrieron diversas embajadas permanentes, concurrentes y representaciones comerciales en varios países como Filipinas, Tailandia, Singapur, Nueva Zelanda; además, se firmaron varios acuerdos de cooperación económica y comercial, incluida la China comunista<sup>259</sup>. Chile ofrecía recursos naturales importantes en minería, como el cobre, el molibdeno y el litio, así como en productos forestales como madera y recursos marítimos como el pescado, marisco y algas.

---

<sup>255</sup> Dornbusch, R. 2000. The Case for Trade Liberalization in Developing Countries. En *Modern Political Economy and Latin America. Theory and Policy*. eds Frieden, J.; P., Manuel Jr. y M. Tomz. Boulder: Westview Press: 175.

<sup>256</sup> Krugman, P.R., y M. Obstfeld. 2003. *International Economics. Theory and Policy*. Adisson-Wesley Sexta edición: 219.

<sup>257</sup> Krugman, P.R. y M. Obstfeld. *International Economics. Theory and Policy*: 176.

<sup>258</sup> Muñoz, H. Las Relaciones Exteriores del Gobierno: 202.

<sup>259</sup> Muñoz, H. Las Relaciones Exteriores del Gobierno: 226-231.

Sin embargo, una vez llegado a este estadio, Chile sufrió una crisis económica debido a la excesiva apreciación del peso<sup>260</sup>, cayendo en una fuerte recesión y un regreso a la política comercial proteccionista. El fracaso de las políticas neoliberales hicieron reflexionar a los economistas del régimen de Pinochet sobre dos grandes cuestiones: la necesidad de liberalizar el comercio de una forma más gradual, y la importancia de mantener un tipo de cambio adecuado.

Entre 1982 y 1988, el peso se devaluó en un 80%, y los aranceles subieron hasta el 32%. A pesar de los visibles efectos de la crisis de la deuda, durante la década de los 80 se implementó una devaluación (real) cambiaria significativa que se mantuvo por un periodo relativamente extenso (más de seis años), lo cual proporcionó incentivos claros y estables al sector exportador<sup>261</sup>.

Las barreras al comercio se redujeron por etapas, hasta llegar en 1990 al 15% y en el 2003 al 6%<sup>262</sup>. Desde el regreso a la democracia en 1989 y la progresiva estabilización política, la credibilidad externa de Chile creció a la par que sus exportaciones. Aunque esta vez el Banco Central chileno se mantuvo más alerta, para evitar que el tipo de cambio se viera afectado por el flujo de capitales.

### **3.4.- Los gobiernos en democracia y la inserción internacional de Chile**

#### *3.4.1.- Las Políticas neoliberales: Crecimiento económico y comercio exterior*

Con la llegada de la democracia, se recuperó la confianza en el mercado chileno y se formalizaron las relaciones exteriores de Chile, abriendo negociaciones comerciales con varios países. Por primera vez, se empezó a ver un despegue de la economía chilena, acompañado por un fuerte dinamismo en el sector público y privado para insertarse en el mercado internacional.

---

<sup>260</sup> Maloney, W. F. 1997. Chile. En *The Political Economy of Latin America in the Postwar Period*, eds Laura Randall. Austin: University of Texas Press: 53.

<sup>261</sup> Meller, P., y R.E. Sáenz. 1995. *Auge Exportador Chileno. Lecciones y desafíos futuros*. Chile: CIEPLAN-Dolmen: 12.

<sup>262</sup> Bartóck, C., y O. Onodera. 2007. *Facilitating Trade and Structural Adjustment: Experiences in non-member economies. Country Case Study on Chile*. Paris: OECD Trade Policy Working Paper (56): 4.

Los cambios introducidos durante el régimen de Pinochet no dieron grandes frutos, hasta que no se normalizaron las relaciones exteriores. Para Van Klaveren, se abre una etapa de diplomacia económica: *“El mantenimiento de la apertura de la economía obligaba a concebir la inserción internacional de una manera más activa, complementando la aproximación unilateral que había caracterizado al régimen anterior con una política de negociaciones comerciales”*<sup>263</sup>.

La década de los 90 ha convertido entonces a Chile en el “jaguar de América Latina”<sup>264</sup>, siendo un modelo a seguir por sus vecinos. La política del gobierno de Pinochet, mantenida con los sucesivos gobiernos democráticos, ha estado orientada al mercado exterior, ya que la experiencia ha demostrado que el crecimiento de las exportaciones tiene una correlación directa con el aumento del PIB. Específicamente, en el período 1985-1994, el crecimiento de las exportaciones tenía una tasa media de 10.8%, mientras que la del PIB llegaba al 6.5%<sup>265</sup>. Además de tener un crecimiento superior al PIB, las exportaciones también participaron en mayor medida en su contribución al PIB (precios relativos constantes de 1986); fluctuaba alrededor de 12% en 1960-75, un 20% en 1980 y alrededor de 35% en los años 90<sup>266</sup>.

El modelo exportador que Chile poseía en los años 90 es, en cuanto estructura productiva, similar a la que comenzó a desarrollarse en 1975. No sólo los gobiernos democráticos han mantenido (con cambios en lo relativo a intentar diversificar la canasta exportadora, incluyendo productos semielaborados) la estructura, sino que han profundizado la apertura externa. Tal como lo plantea Aninat, *“Conforme a la determinación de integrar el país en la economía mundial, los gobiernos democráticos adoptaron políticas de liberalización comercial, que incluyeron dos reducciones unilaterales de los aranceles (en 1991 del 15% al 11% y en 1998 del 11% al 6% en un plazo de cinco años), así como la suscripción de acuerdos de libre comercio con numerosos países*

---

<sup>263</sup> Van Klaveren, A.1998. Inserción Internacional de Chile. En *Chile en los Noventa*, eds Toloza, C. y E. Lahera. Presidencia de la República de Chile: 122.

<sup>264</sup> Término acuñado por el Diario El Mercurio en 1997 haciendo una comparación con el crecimiento de los tigres asiáticos (Hong Kong, Singapur, Corea del Sur y Taiwán).

<sup>265</sup> Sauter, H., y R. Schink. 1996. *Stabilization and Reforms in Latin America: Where do we stand?* Vervuert-Iberoamericana: 184.

<sup>266</sup> Meller, P. y S. Sáenz: 15. Para estos dos autores los datos se parecen con pequeñas variaciones para el mismo período 1985-94, las exportaciones exhiben un crecimiento anual promedio de 10,3% y el PIB tiene una expansión anual promedio de 6,2%.

*latinoamericanos y con Canadá*<sup>267</sup> Esta profundización de la apertura externa trajo consigo, en los años 90, dos grandes ventajas a los ojos del sistema internacional:

1.- Aumento inusitado del **crecimiento económico**. El crecimiento de las exportaciones, la apertura a las importaciones, sumado a las privatizaciones, generan un crecimiento del PIB espectacular. Aninat afirma, *“Desde 1986 hasta el final de los años noventa –incluida la recesión de 1999- Chile ha gozado del más prolongado, fuerte y estable período de crecimiento de su historia. Y también durante ese período, el país ha roto con su segundo vicio económico: la inflación, persistentemente alta e inestable”*<sup>268</sup>. Este crecimiento se cristaliza en que, tal como lo plantea el ex ministro Andrés Velasco, *“En el siglo XX, las cifras de crecimiento fueron de 3,2% en los 40, 3,8% en los 50, y 4,3% en la década de los sesenta. Evidentemente hay una década que se distingue del resto: los 90, con un crecimiento del 6,5%, son una década absolutamente atípica”*<sup>269</sup>.

Este crecimiento durante los 90, no sólo se caracteriza por su importante aumento, sino por la disminución de la volatilidad, un rasgo anteriormente característico en la economía chilena.

2.- **Nuevo rol del Estado y fortalecimiento de las instituciones**. Los nuevos gobiernos democráticos de los noventa no sólo fortalecieron el modelo exportador, sino que comenzaron un camino a la consolidación de las instituciones, que permitiera una matriz política que disminuyera, en términos de teoría económica, los costos de transacción en los intercambios. Valdés y Sáez afirman, *“la Concertación ha concentrado los avances en la apertura en áreas que afectan el comercio desde otras dimensiones: en particular, en el sector de telecomunicaciones se promovió una amplia desregulación y se introdujo mayor competencia, y en materia financiera se amplió el ámbito de negocios, mejorando la supervisión bancaria, de seguros y valores. El sector privado ha comenzado a invertir en infraestructura pública. Finalmente, el proceso de privatizaciones de empresas públicas ha continuado, cuidando en particular la transparencia e interés del Estado en*

---

<sup>267</sup> Aninat, E. 2000. Chile en los noventa: oportunidades de desarrollo. *Revista Finanzas y Desarrollo*, Volumen 37 (1): 20.

<sup>268</sup> Aninat, E. Chile en los noventa: oportunidades de desarrollo: 19.

<sup>269</sup> Velasco, A. 2001. El crecimiento de la economía chilena, Estudios Banco Central. Santiago de Chile: Banco Central de Chile: 1.

este proceso. En un área de tanta importancia como la propiedad intelectual, Chile se convirtió en 1991 en el primero país latinoamericano en otorgar protección a los productos farmacéuticos. Además, ha ratificado importantes tratados comerciales, como el Convenio de París en 1991 y el Convenio internacional para la protección de las variedades vegetales en 1996. En materia de inversión extranjera ha suscrito numerosos acuerdos de promoción y protección de inversiones, dando una señal clara de estabilidad de sus políticas<sup>270</sup>.

En definitiva, de acuerdo a Bosworth, el éxito de la liberalización puede medirse de tres formas:

- ❑ El comercio se ha convertido en un factor de crecimiento
- ❑ La expansión comercial ha favorecido el papel regulador del gobierno
- ❑ El sector comercial, ahora más flexible, puede absorber mejor los choques externos y evitar los embotellamientos<sup>271</sup>.

En lo que respecta a la balanza comercial chilena durante 90, podemos observar que, a lo largo de la década, hubo un aumento muy fuerte y sostenido de las exportaciones, como también de las importaciones. Aunque tal como se indica en el Cuadro N° 4, de 1996 hasta 1999, Chile tenía un déficit del saldo comercial debido a los efectos de la crisis asiática.

**Cuadro 4. Indicadores de Comercio Exterior 1990-2008**

| Año  | Exportaciones<br>(millones<br>US\$) | Importaciones<br>(Millones US\$) | Balanza<br>comercial<br>(millones<br>US\$) | PIB (millones<br>US\$) | Coefficiente<br>de<br>apertura<br>externa |
|------|-------------------------------------|----------------------------------|--|------------------------|---|
| 1990 | 8.372,70                            | 7.089,20                         | 1.283,50                                   | 32.982,00              | 46,40                                     |
| 1991 | 8.941,50                            | 7.456,40                         | 1.485,10                                   | 36.825,00              | 44,53                                     |
| 1992 | 10.007,40                           | 9.285,40                         | 722  | 44.882,02              | 42,99                                     |
| 1993 | 9.198,70                            | 10.188,50                        | -989,8                                     | 48.474,04              | 40,00                                     |
| 1994 | 11.604,10                           | 10.872,10                        | 732  | 55.419,44              | 40,56                                     |
| 1995 | 16.024,20                           | 14.642,50                        | 1.381,70                                   | 65.215,41              | 47,02                                     |
| 1996 | 15.404,80                           | 16.496                           | -1.091,20                                  | 75.770,00              | 42,10                                     |
| 1997 | 16.663,30                           | 18.220,30                        | -1.557                                     | 82.810,00              | 42,12                                     |

<sup>270</sup> Valdés, J.G., y S. Sáez. 1999. Chile y su política comercial lateral. *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile: CEPAL: 83.

<sup>271</sup> Bosworth, Barr P. 1994. *The Chilean Economy. Policy Lessons and Challenges*. Washington DC: The Brooking Institution: 102.

|      |           |           |           |            |       |
|------|-----------|-----------|-----------|------------|-------|
| 1998 | 14.829,60 | 17.346,30 | -2.516,70 | 79.374,00  | 40,54 |
| 1999 | 17.162,30 | 14.735,10 | 2.427,20  | 72.995,00  | 43,70 |
| 2000 | 19.210    | 17.091,40 | 2.118,90  | 75.210,00  | 48,27 |
| 2001 | 18.465,80 | 16.411,30 | 2.054,50  | 68.568,00  | 50,86 |
| 2002 | 18.179,80 | 16.428,30 | 1.751,50  | 67.266,00  | 51,45 |
| 2003 | 21.664,20 | 17.941,20 | 3.723,00  | 73.374,00  | 53,98 |
| 2004 | 32.520,30 | 22.935,20 | 9.585,10  | 95.653,00  | 57,98 |
| 2005 | 41.297,10 | 30.492,30 | 10.804,80 | 118.250    | 60,71 |
| 2006 | 58.116,40 | 35.903,10 | 22.213,30 | 146.437    | 64,20 |
| 2007 | 67.655,70 | 44.030,60 | 23.625,10 | 163.880,30 | 68,15 |
| 2008 | 66.455,50 | 57.609,60 | 8.845,90  | 169.459    | 73,21 |

Fuentes: Informes sobre la Balanza de Pagos del Banco Central de Chile (1999, 2002, 2006) en base a la información del Servicio Nacional de Aduanas y base de datos de ProChile.

En lo relativo al tipo de cambio real en los 90, debemos recordar que este tipo de cambio real es un indicador de la competitividad de un país. Una depreciación del tipo de cambio real (TCR), hace a los bienes nacionales más baratos para los bienes extranjeros, lo que aumenta la demanda, mientras que una apreciación del tipo de cambio real encarece los bienes nacionales, desincentivando la demanda. Ahora bien, en el largo plazo el tipo de cambio real es un indicador del estado de la economía. Tal como afirma Corbo: *“la trayectoria a largo plazo del tipo de cambio real depende de la evolución que tengan los fundamentos de la economía; esto es, cómo se muevan los términos de intercambio, la brecha entre tasas de inversión y de ahorro, la composición de la demanda entre transables y no transables y, más importante aún, de las ganancias de la productividad que se materialicen en el futuro que dependen, en parte, de mantener un entorno macroeconómico estable y un marco de políticas creíbles y sostenibles”*<sup>272</sup>.

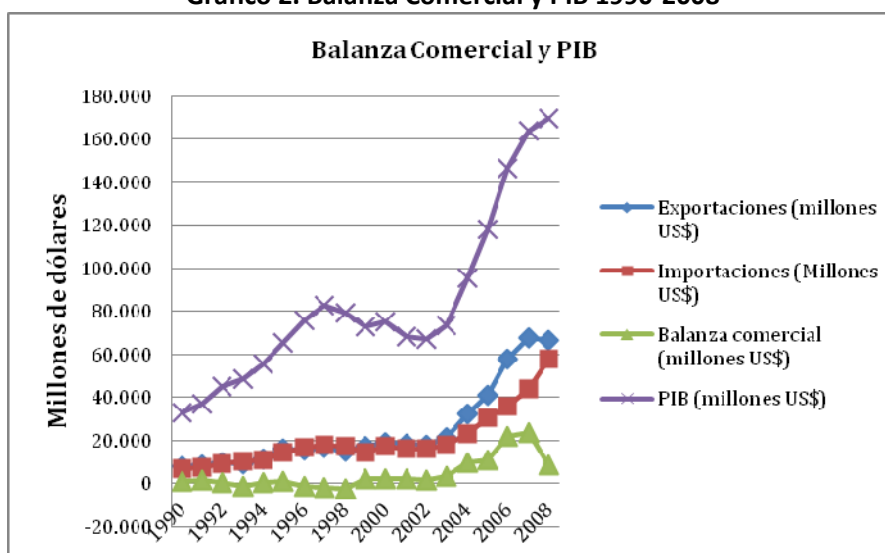
Por otro lado, el gasto público y los términos de intercambio son dos variables esenciales para entender el tipo de cambio real. Estas dos variables son inversamente proporcionales a la

<sup>272</sup> Corbo, V. 2003. Competitividad, tipo de cambio real y sector exportador. Santiago, Chile: Corporación Nacional de Exportadores: 4.

evolución del TCR<sup>273</sup>. A lo largo de los 90, la evolución del tipo de cambio real ha sido sostenido y con tendencia constante a la depreciación, lo que para el sector exportador es una variable que aumenta su competitividad, ya que implica que sus productos se vuelven más baratos en relación a su competencia internacional.

Por otro lado, la variable de términos de intercambio (que mide el precio relativo de las exportaciones de un país en relación con sus importaciones) es bastante fluctuante, pero tuvo una muy importante alza en los años 1994-1996, lo que es un indicador del buen estado de la economía en dicho periodo; posteriormente, desde 1998 y producto de la negativa situación internacional, comenzó una caída hasta el año 2000.

**Gráfico 2. Balanza Comercial y PIB 1990-2008**



*Fuente: Elaboración propia. Informes sobre la Balanza de Pagos del Banco Central de Chile (1999, 2002, 2006) en base a la información del Servicio Nacional de Aduanas y base de datos de ProChile.*

El Coeficiente de Apertura Externa (CAE) indica la progresiva internacionalización de la producción de un país y el grado de interdependencia de esa economía nacional con el resto del mundo. En el

<sup>273</sup> Cerda N., R. Donoso, y A. Navarro Lema. 2000. Tipos de cambio en Chile: fundamentos y desalineamientos. Centros de Investigaciones de Economía y Finanzas: Universidad Andrés Bello.

caso de Chile, podemos apreciar con este indicador el alto nivel de competitividad de su comercio exterior.



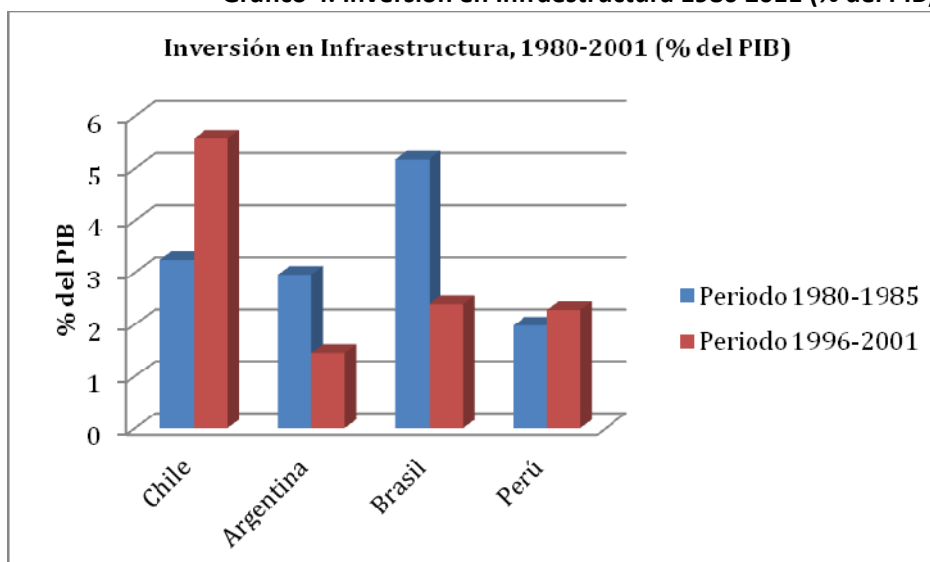
Fuente: Elaboración propia. Informes sobre la Balanza de Pagos del Banco Central de Chile (1999, 2002, 2006) en base a la información del Servicio Nacional de Aduanas y base de datos de ProChile.

Gracias a las reformas implementadas, Chile llegó a ser en el año 2001 el país de América Latina con la mayor calidad de ambiente macroeconómico y el tercero en innovación tecnológica<sup>274</sup>. Además fue el país que más invirtió en infraestructura durante la década de los 90<sup>275</sup>, principalmente en sectores como la energía y en la mejora del transporte marítimo, lo que influyó en el crecimiento de las exportaciones internacionales.

<sup>274</sup> La calidad del ambiente macroeconómico se mide con indicadores objetivos de estabilidad de precios (inflación), costo del financiamiento interno y externo, tendencias del tipo de cambio real, tasas de ahorro y niveles de gasto público, junto con opiniones sobre perspectivas de recesión y sobre facilidad de acceso al crédito. BID. 2001. *Competitividad: Motor de Crecimiento*. BID: 19-21.

<sup>275</sup> El Índice Latino de Infraestructura mide el nivel de infraestructura de transporte, tecnología, electricidad y agua en 19 países de América Latina utilizando datos del Banco Mundial, Foro Económico Mundial, Unión Internacional de Telecomunicaciones y más. Infolatam, 2010, 11 noviembre. Madrid. <http://www.infolatam.com/>

**Gráfico 4. Inversión en Infraestructura 1980-2011 (% del PIB)**



Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Banco Mundial, 2007.

### 3.4.2.- El fortalecimiento de la DIRECON y su relación con los actores públicos y privados en la política exterior

Como se ha indicado anteriormente, las políticas económicas vinieron acompañadas por cambios institucionales importantes, que favorecieron el nuevo dinamismo de la política exterior. Por ejemplo la DIRECON, “al hacerse cargo de funciones que estaban dispersas en la administración pública, se convirtió en un elemento determinante del engranaje entre el equipo económico y la política exterior. En este contexto era también fundamental la profesionalización de las relaciones económicas internacionales”<sup>276</sup>.

Esta Dirección, dependiente de la Cancillería (Ministerio de Relaciones Exteriores), se preocupa de la política de negociación internacional, del fomento de las exportaciones y la protección de

<sup>276</sup> Morales Barría, F. 2009. La Historia de la creación de la Direcon-ProChile. documento para la Direcon. Chile 20 años de negociaciones. Direcon, Santiago de Chile: 198

inversiones<sup>277</sup>. En las negociaciones económicas internacionales, existen varios actores encargados de esta tarea, dependiendo del tratado y de su especificidad. La misión de la DIRECON consiste además en la creación de un comité interministerial en las negociaciones económicas internacionales, el cual es presidido por la Cancillería<sup>278</sup>. Este mismo comité está integrado por los ministerios de Hacienda, Economía, Agricultura y Secretaría General de la Presidencia<sup>279</sup>. El objetivo de la apertura económica establecida por el Gobierno Militar y profundizada por los gobiernos de la Concertación hasta nuestros días, tiene objetivos claros: la reducción y eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias entre los diferentes socios<sup>280</sup>.

De manera general, la DIRECON es la dirección encargada de negociar los acuerdos comerciales, administrar los acuerdos negociados, y es responsable de seguir el cumplimiento de los acuerdos. Esta Dirección cuenta con varias divisiones, especializadas en dos áreas principalmente; por un lado, están las divisiones responsables de los procesos o foros de negociación multilaterales y bilaterales, como el MERCOSUR, ALADI, OMC, APEC, UE, etc. Por otro lado, existen *“los departamentos temáticos que sirven de apoyo a todos los procesos de negociación en las esferas de Acceso a los Mercados (bienes), Servicios y Propiedad Intelectual, Inversiones, Asuntos Sanitarios y Fitosanitarios”*<sup>281</sup>. Esta organización es la casa matriz de las negociaciones comerciales de Chile. Las reformas institucionales llevadas a cabo permitieron renovar la DIRECON y darle una estructura más apta a las negociaciones actuales. La multitud de acuerdos, también hablan del alto número de temas y los actores interesados en éstos, lo que hace sumamente necesarios tener direcciones capaces de enfrentar los diferentes escenarios comerciales. Ahora bien, las decisiones políticas, como se dijo anteriormente, se coordinan bajo la formación de comités donde el Ministerio de Hacienda, Agricultura y Economía juegan un rol fundamental. Dependiendo del tratado, los comités creados puedan abarcar más de estos tres ministerios. Según su ex Director

---

<sup>277</sup> DIRECON. <http://www.direcon.cl> (consultado octubre 2009)

<sup>278</sup> El organismo que conduce las negociaciones es el Ministerio de Relaciones Exteriores. Este último ha creado varios comités. El primero de ellos, que ya hemos señalado es el Comité interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales, el segundo es el Comité de Negociadores, y finalmente el Comité de Participación del Sector Privado.

<sup>279</sup> Morales Barría, F. La Historia de la creación de la Direcon-ProChile.: 198.

<sup>280</sup> Hachette, D. 2003. Chile: apertura comercial amplia y variada. Seminario EMMA-RINOS, Análisis comparativo de los procesos de integración regional Norte-Sur. Paris.

<sup>281</sup> Jara, A. 2001. Aspectos Institucionales y económicos en las negociaciones comerciales de Chile. Las Américas Sin Barreras. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo:193.

Oswaldo Rosales, la DIRECON es una dirección atípica, ya que *“sus actividades de coordinación se han desarrollado de manera informal, generando vínculos no institucionales pero crecientemente formalizados con el sector privado”*<sup>282</sup>. Se entiende que el sector privado influyente en la política exterior chilena está conformado sólo por las asociaciones empresariales más importantes del país centralizadas en una sola institución: la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC)<sup>283</sup>.

La DIRECON, creada bajo el régimen autoritario, ha seguido sus objetivos con el retorno de la democracia, y se puede observar claramente como la política comercial ha sido un instrumento importante de la política exterior chilena. En los años 90, y más aún, pasado el año 2000, ha existido una gran preocupación por parte de los gobiernos en insertar Chile al mundo globalizado, mediante la firma de Tratados de Libre Comercio con grandes potencias. Para ello, la DIRECON se vio favorecida por un aumento de funcionarios a contrata. Según el Balance de Gestión Integral del Ministerio de Relaciones Exteriores realizado por el Ministerio de Hacienda en el año 2000, sólo 16% de los funcionarios eran a contrata y 84% de planta administrativa del Ministerio. Para el 2005, esos porcentajes eran de 84% y 16% respectivamente. *“La mayor parte de estos funcionarios son profesionales del área de economía y derecho (...), este crecimiento de funcionarios del área económico coincide con el aumento de las demandas por tratados de libre comercio”*<sup>284</sup>.

Esta inclusión de técnicos y profesionales, demuestra la prioridad que se ha dado al área comercial en la política exterior chilena. Igualmente, para dar cuenta de la creciente posición que ha tenido la economía en la política exterior chilena, merece mencionar la creciente inclusión de empresarios en las giras presidenciales al exterior. *“La integración de los empresarios en los viajes presidenciales y, en general, a la estrategia de política exterior de los gobiernos de la Concertación (...), sectores empresariales, la SOFOFA y la Confederación General de la Producción y del Comercio tuvieron un papel activo en una serie de iniciativas de política exterior, en conjunto con las líneas*

---

<sup>282</sup> Fuentes, C. 2008. Resistencias a un cambio organizacional, el caso de la cancillería de Chile. *Revista de Ciencia Política*, 28 (2): 53-75.

<sup>283</sup> La Confederación de la Producción y del Comercio reúne a las asociaciones gremiales más importantes del país y dentro de éstas a las empresas de mayor tamaño, es decir las Pymes y microempresas, que representan más del 90% de las empresas en el país no canalizan sus demandas con la CPC. [www.cpc.cl](http://www.cpc.cl)

<sup>284</sup> Fuentes, C. Resistencias a un cambio organizacional: 60.

*de La Moneda*<sup>285</sup>. Este interés por incluir al sector empresarial, revela la total simetría entre éste mismo y la voluntad del poder central en enfocar la política exterior hacia un lado mucho más comercial.

Si durante el Gobierno Militar las políticas comerciales se negociaban sólo con el sector privado, en la década de los años 90 esta preferencia se mantuvo. De acuerdo a funcionarios gubernamentales, *“frente a la necesidad de la DIRECON de relacionar la institución con los actores políticos y sociales, se convocó a los líderes empresariales y laborales a conformar una comisión de relaciones económicas internacionales, donde se pudiese presentar y analizar la estrategia de la naciente inserción económica de Chile”*<sup>286</sup>. No obstante, las comisiones formales de negociación sólo estaban formadas por representantes del sector privado. Para Sebastián Sáenz los sindicatos se mantuvieron al margen de las negociaciones porque no tenían una postura clara ni a favor ni en contra de los tratados de libre comercio<sup>287</sup> que se negociaron durante la década de los años noventa, lo que hacía más fácil para el gobierno la formulación de la política exterior.

De acuerdo a Andrew Moravcsik, *“la política exterior refleja las preferencias de las diferentes combinaciones de grupos e individuos en la sociedad nacional”*, es decir un enfoque liberal donde la sociedad influye en la toma de decisiones de los Estados<sup>288</sup>. En el caso de Chile, sería el sector privado el que tomaría la batuta en los procesos de negociación. Para Marcos Robledo, *“el sector privado y los gobiernos de la Concertación (gobierno de Aylwin y gobierno de Frei) han experimentado un proceso paulatino de convergencia en torno a los objetivos, estrategias y*

---

<sup>285</sup> Fernandois, J. 2006. “Inserción global y malestar regional: la política exterior chilena en el ciclo democrático 1990-2006”. *Revista de Estudios Internacionales*, Universidad de Chile. 154: 95.

<sup>286</sup> El Comité de Participación del Sector Privado estaba integrado por el Ministro de Economía, quien lo presidía: el Ministro de Hacienda, el Ministro Secretaria General de la Presidencia, el Director General de Relaciones Económicas Internacionales, dos representantes del sector empresarial, designados por la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), dos representantes de los trabajadores, designados por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y tres empresarios privados, designados por el Presidente de la República. Actuaba como Secretario Técnico del Comité, el Jefe del Departamento de Comercio Exterior del Ministerio de Economía. Aninat, E. 2000. Chile en los noventa: oportunidades de desarrollo. *Revista Finanzas y Desarrollo* 37 (1): 199-201.

<sup>287</sup> Sáenz, S. 2005. La formulación de la política comercial en Chile: Una revisión, *Mimeo*, *Revista de la CEPAL*. Citado en Meller. 2006. The Political Economy of Chilean Trade Strategy: 276.

<sup>288</sup> Citado en Jackson R., y G. Sørensen. Introduction to International Relations 232.

*políticas desarrolladas en el ámbito exterior y de las relaciones económicas internacionales. Han desarrollado una buena relación política y técnica*<sup>289</sup>.

Las relaciones de los sucesivos gobiernos de la Concertación con el sector privado han tenido sus altos y bajos, pero la estrategia siempre fue la de cooperación desde las instituciones públicas. Para Patricio Meller el hecho de que muchos empresarios apoyaran la dictadura y las políticas neoliberales mantuvo a la Concertación con una constante preocupación para que éstos mantuvieran sus inversiones y activaran la economía. Es decir, para evitar fracasos económicos abrazaron políticas de libre comercio y ofrecieron todo tipo de incentivos para insertar a Chile en el sistema económico internacional<sup>290</sup>.

Teniendo en cuenta el análisis centrado en los factores domésticos, se puede decir que la política exterior refleja las preferencias o bien de un grupo dominante de la sociedad, o bien de la influencia de varios grupos de interés o partidos políticos<sup>291</sup>. En el caso chileno la sociedad civil no estaba organizada entorno a estos temas, ni tampoco existían encuestas de opinión pública que empujaran a los gobierno a dar una mayor participación en las negociaciones a representantes de la sociedad civil, por lo que el sector privado aparece como el grupo de interés más influyente<sup>292</sup>, o en términos de Putnam y Gourevitch, como la coalición dominante<sup>293</sup> y la sociedad civil como un mero receptor<sup>294</sup>.

---

<sup>289</sup> Robledo, M. Sector Privado, Política Exterior y Estrategia de Inserción Económica Internacional. En *Chile-Mercosur: una alianza estratégica*, eds. Milet, P.; Gaspar, G. y F. Rojas Aravena. Santiago de Chile: Los Andes-FLACSO: 198.

<sup>290</sup> Meller, P. The Political Economy of Chilean Trade Strategy: 254.

<sup>291</sup> Matthiesen, T. ¿Cuál es la teoría más adecuada?: 44.

<sup>292</sup> James Nolt define grupo de interés no como una organización formal sino como una red informal que lucha por cierto orden social definido y no por el poder en sí mismo. En este caso serían las elites económicas que desean que se mantengan las políticas neoliberales instauradas desde el régimen de Pinochet. Nolt, J. 1986. Business Conflict and the Origin of the Pacific War. En: *Cooperation Under Anarchy*, ed, K. Oye. New Jersey: Princeton University Review. Citado en Matthiessen. ¿Cuál es la teoría más adecuada?: 45.

<sup>293</sup> Para Putnam a nivel doméstico los grupos de interés presionan a los gobiernos para que adopten políticas que les sean favorables y los gobiernos construyen coaliciones con esos grupos para mantenerse en el poder. Putnam. Diplomacy and domestic Politics: 434.

<sup>294</sup> Para Meller los gobiernos se preocuparon de informar a representantes de la sociedad civil sobre los Tratados que se estaban negociando pero no hay indicios de que hubiera una retroalimentación para el gobierno de los encuentros con estos representantes. Meller, P. The Political Economy of Chilean Trade Strategy: 276-277.

En los años previos y durante las negociaciones con la UE, hubo instancias de coordinación con la sociedad civil para conocer los temas que les interesaba relevantes en el acuerdo de asociación, aunque no formalmente; es decir, en comité, como lo fue con el sector privado<sup>295</sup>. Aunque en la actualidad se aprecia una política de mayor transparencia e información hacia la sociedad civil, ya sea a través de las comunicaciones oficiales en la página web como en los medios de comunicación, falta un mecanismo de consulta y participación permanente con las organizaciones sindicales y la sociedad civil en general.

Otro componente importante en la política exterior y comercial de Chile, es la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI). La ley 18.989 establece que este organismo *“como un servicio público, funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio y que se relacionaba con el Presidente de la República a través del Ministerio de Planificación y Cooperación”*<sup>296</sup>. La AGCI pasó a ser parte del Ministerio de Relaciones Exteriores en el año 2005, lo que hace resaltar su importancia al momento de negociaciones comerciales. Esta agencia cuenta con diferentes objetivos estratégicos: *“Fortalecer el Sistema Nacional de Cooperación Internacional; contribuir al cumplimiento de los objetivos y prioridades de la Política Exterior; abrir nuevas oportunidades de cooperación que complementen el cumplimiento de las prioridades de las políticas públicas nacionales; fortalecer la formación de capital humano de alto nivel”*<sup>297</sup>. Por lo tanto, tanto la DIRECON como la AGCI juegan un rol clave para la política económica exterior chilena. La primera entidad relacionada con los procesos de negociación, mientras que la AGCI dedicada a fortalecer y gestionar la ayuda internacional, muchas veces complementaria a los acuerdos de libre comercio, como en el caso del Acuerdo de Asociación de la UE.

---

<sup>295</sup> Entrevista a Juan Fierro. Director del departamento para Europa, África y Medio Oriente, DIRECON. (26 de marzo, 2009).

<sup>296</sup> Biblioteca del Congreso Nacional, <http://www.bcn.cl/> (consultado el 29 de febrero 2009)

<sup>297</sup> AGCI. 2009. <http://www.agci.cl/que-es-agci/definiciones-estrategicas/objetivos-estrategicos/>. (consultado el 20 de febrero 2009)

### 3.5.- La Diversificación de las exportaciones y de los mercados

#### 3.5.1.- El intercambio comercial: Destino de las Exportaciones por zonas geográficas

Chile fue el último país latinoamericano en abrazar la democracia; sin embargo, en 1989 era el país más avanzado en la adopción de reformas de mercado. Los sucesivos gobiernos en democracia<sup>298</sup> dieron prioridad a la inserción comercial en su política exterior, pero también a la cooperación política multilateral y la seguridad. Aunque a nivel regional Chile pareció tomar un camino solitario en su liberalización económica, en materia política apostó por fortalecer los mecanismos de la ONU, la OEA y el Grupo de Río, junto al resto de los países latinoamericanos. En 1990, se incorporó al Grupo de Río en la Cuarta Cumbre Presidencial (Mecanismo de Consulta y Concertación Política Regional) y desde entonces ha demostrado un interés cada vez más creciente con el resto de la región. Un ejemplo emblemático para superar sus problemas de relaciones vecinales con Argentina, fue su incorporación como miembro asociado del MERCOSUR en los años 90.

Desde el primer gobierno de la Concertación, se desarrolló una política comercial que tendía a combinar estrategias unilaterales, bilaterales, regionales y multilaterales<sup>299</sup>. El primer paso se dio hacia la región latinoamericana, al firmar un acuerdo de libre comercio con México en 1990, sin duda aprovechando las importantes reformas de estabilización macroeconómica y libre comercio implementadas por los presidentes mexicanos Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (1988-94)<sup>300</sup>. Poco después, en 1993, se firmaron acuerdos de complementación económica con Bolivia, Colombia, y Venezuela, y en 1994 con Ecuador.

Pero durante la década de los 90, se abrieron las negociaciones de un TLC primero con Canadá, Estados Unidos y la UE. El TLC con Estados Unidos tardó 12 años en concluirse, ya que al principio se concibió como una estrategia para incluir a Chile en el NAFTA. Con Canadá, las negociaciones fueron más rápidas, y la desviación de comercio hacia productos canadienses influyó en la decisión

---

<sup>298</sup> Patricio Aylwin (1990-1994), Eduardo Frei (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006), Michelle Bachelet (2006-2010).

<sup>299</sup> Van Klaveren, A. 1998. Inserción Internacional de Chile. En *Chile en los Noventa*, eds C. Toloza y E. Lahera. Presidencia de la República de Chile: 124.

<sup>300</sup> Pastor, M. y C. Wise. 2000. The Origins of Mexico's Free Trade Policy. En *Modern Political Economy and Latin America*, eds. Frieden, J.; M. Pastor Jr. y M. Tomz. Boulder Westview Press: 178-185.

de un TLC con Chile (y el acuerdo de Estados Unidos con Jordania) por lo que se esperaba un aumento del 20% anual de las inversiones norteamericanas.

Como hemos explicado anteriormente, desde la época de la dictadura a la democracia, los gobiernos han jugado un papel muy importante a la hora de impulsar el sector productivo del país y conceder ayudas de promoción a la exportación, no sólo para aumentarlas sino también para diversificarlas, de manera que éstas no sean tan dependientes de unos pocos países en el mercado internacional<sup>301</sup>. Así, en el caso de que se le cierre uno de estos mercados, siempre se podrá remplazar por otro. En 1999, las exportaciones chilenas habían alcanzado 174 destinos, entre ellos catorce nuevos (Rumania, Gambia, Islas Maldivas, Guinea, República Eslovaca y Gabón, entre otros)<sup>302</sup>.

En 1994, la CEPAL aconsejó el regionalismo abierto para impulsar los acuerdos preferenciales comerciales que habían quedado estancados desde los años 70 como el Pacto Andino y de los recientemente creados como el MERCOSUR<sup>303</sup>. Para la CEPAL, había que buscar los beneficios del comercio y la inversión intrarregional, teniendo en cuenta que la tendencia de integración regional debía ser un proceso "natural" entre países geográficamente cercanos, sin que esto representase una discriminación frente a terceros países<sup>304</sup>. Es decir, se planteó una nueva oleada integracionista pero sin el proteccionismo del modelo de Sustitución de Importaciones (ISI) hacia las importaciones no latinoamericanas. Los nuevos Acuerdos Preferenciales (ver Anexo 2) estarían,

---

<sup>301</sup> Los ministerios de economía y Agricultura se han ocupado de implementar las fases de exportación, el de Hacienda se ha ocupado de las rebajas arancelarias, el Banco Central de los tipos de cambio y el de Relaciones Exteriores a negociar los acuerdos comerciales y participación en las instancias multilaterales. Silva, V. 2001. Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa. División de Integración y Comercio Internacional. *Revista de la CEPAL*, Serie Comercio Internacional 11. Santiago de Chile: CEPAL: 40.

<sup>302</sup> DIRECON, Datos comercio 2001.

<sup>303</sup> El "regionalismo abierto" propuesto por la CEPAL es un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. CEPAL. 1994. *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm> (consultado el 15 de junio de 2009).

<sup>304</sup> Creamer, G. 2002. *Regionalismo Abierto en la Comunidad Andina: ¿Creación o Desviación de Comercio?* Nueva York: Columbia University y Tulane University: 4. También en el texto de Gudynás, E. 2005. *El Regionalismo Abierto de la CEPAL: insuficiente y confuso*. Programa de Las Américas, 28 de septiembre 2005 <http://www.ircamericas.org/esp/838> (Consultado el 20 de abril de 2008).

por tanto, en sintonía con la apertura comercial mundial de la recién creada OMC<sup>305</sup> y por ende de los intereses comerciales de los países europeos.

De regreso a la democracia, los nuevos gobiernos electos en América Latina atravesaron los mismos procesos de reformas económicas y modernización, aunque cada uno a su propio ritmo. Es decir, para comenzar la integración se partió por fomentar políticas de libre comercio de forma unilateral, un proceso de reformas que Chile ya había comenzado en la época de Pinochet. Para Chile, los nuevos gobiernos democráticos y neoliberales en América Latina facilitaron la adopción bilateral de acuerdos de cooperación regional en temas económicos y políticos, por lo que mejoraron las relaciones con los países vecinos. Pero, a pesar de los consejos de integrarse entre países vecinos para mejorar la inserción internacional de los países latinoamericanos, Chile prefirió no adherirse como miembro pleno a ningún mecanismo de integración. Siguió con su fórmula bilateral, debido a que su economía y su política comercial era la más liberalizada de la región.

Esta fórmula de acercamiento y cooperación regional sin integración, fue defendida oficialmente en numerosas declaraciones oficiales, como la del Presidente Aylwin: *“Chile tiene una tradicional vocación de participación y cooperación en América Latina. Consideremos indispensable promover la vinculación política regional y subregional. La creación de grandes espacios económicos en otras regiones del mundo, nos obliga a pensar entre nosotros y con los otros bloques sobre la mejor manera de abordar estos nuevos fenómenos y evitar los riesgos de proteccionismo que ello representa”*<sup>306</sup>.

Durante la década de los 90, la política comercial chilena apostó por los mercados más grandes como Estados Unidos y Canadá, la UE y países asiáticos, pero también por la región latinoamericana. Si bien diversificó su comercio en cuatro regiones diferenciadas, se le criticó que

---

<sup>305</sup> De acuerdo al artículo XXIV del GATT se permiten los Acuerdos de Libre Comercio u otras formas más avanzadas de integración como las Uniones Aduaneras cuando su estructura o desarrollo no afecten el acceso al mercado o el comercio de países que no son miembros del mismo. Por ejemplo, uno de los requerimientos importantes del artículo XXIV es que las barreras arancelarias y no- arancelarias de un Acuerdo Preferencial de Comercio (APC) no deben ser mayores que el promedio de los niveles arancelarios pre-existentes de los miembros de un APC.

<sup>306</sup> Aylwin, P. 1990. Discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, 27 de septiembre de 1990: La Política Exterior de Chile. Ministerio de Relaciones Exteriores: 8.

negociara primero tratados de comercio avanzados con Estados Unidos y la UE, mientras se negaba a integrar el MERCOSUR.

En 1990, en defensa de la estrategia multilateral de inserción chilena en el mundo, Enrique Silva Cimma, el Ministro de Relaciones Exteriores también dejó en claro que *“la apertura comercial chilena al mundo es irrenunciable y no podría ser de otra manera. La desgravación del comercio y la eventual formación de zonas más grandes o más pequeñas de libre comercio y hasta mercados comunes con países del continente, son objetivos que interesan en la medida que las economías de los demás socios alcancen grados de estabilidad y liberalización similares al nuestro”*<sup>307</sup>.

En la década de los 90, Chile abrió negociaciones y firmó importantes acuerdos comerciales, que le valieron el reconocimiento internacional como el país más abierto y dinámico de América Latina. Su política exterior se centró principalmente en el comercio exterior, así como su sello de garantía a nivel económico y prestigio político. La política de internacionalización de la economía chilena, impulsada por la Concertación desde inicios de los 90, representó una de las mayores innovaciones en materia de política exterior en las últimas décadas y se convirtió, además, en el pilar fundamental de la estrategia chilena de apertura al mundo<sup>308</sup>.

En el año 2006, Chile ya alcanzaba un mercado potencial de 434 millones de consumidores, a los que podía llegar en forma preferencial a través de los acuerdos comerciales vigentes con países y grupos de países como Estados Unidos, MERCOSUR, Canadá, México, Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y la UE. Chile también participaba activamente en el Acuerdo del Pacífico (APEC) y en la consolidación del ALCA<sup>309</sup>.

Respecto al ALCA, los dos grandes mercados naturales de Chile han sido Estados Unidos y América Latina en su conjunto, por lo que no es de extrañar que mantenga negociaciones con Bolivia, Cuba,

---

<sup>307</sup> Silva Cimma, E. 1990. Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores, 30 octubre de 1990. Santiago de Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores: 50.

<sup>308</sup> Fuentes C., y C., Fuentes. 2006. Las Relaciones Exteriores del Chile Democrático. En *Política y Modernización Democrática*, eds. Alcántara M. y L. M. Ruíz. Barcelona: Bellaterra: 235; y también en Van Klaveren, A. Inserción Internacional de Chile: 123.

<sup>309</sup> DIRECON 2006. Dirección Económica del Ministerio de Asuntos Exteriores de Chile, [www.direcon.cl/acuerdos/presentacion/home.htm](http://www.direcon.cl/acuerdos/presentacion/home.htm)

Centroamérica y Panamá, para ampliar sus acuerdos comerciales. América Latina constituye un mercado muy dinámico, siendo el MERCOSUR, la Comunidad Andina y México los principales socios comerciales. Con este último país, las exportaciones alcanzaron un promedio de 39.5% desde 1999, pasando a ocupar uno de los diez primeros destinos para Chile<sup>310</sup>.

Sin embargo, la balanza comercial chilena sufrió un fuerte impacto negativo a partir de la crisis asiática de 1997, recuperándose lentamente hacia 1999, año en el que se iniciaron formalmente las negociaciones con la UE. De un déficit de 2.516 millones de dólares en 1998, logró un superávit de 1.664 millones de dólares en 1999<sup>311</sup>.

En términos de situación de intercambios comerciales y tipo de cambio real, Chile presentó importantes fluctuaciones, destacando positivamente el periodo 1994-1998 (a pesar de una caída en el año 1998) y un tipo de cambio real con una depreciación constante, lo que aumentó la competitividad de los sectores exportadores. (Ver Anexo 3).

Para Chile, la apertura de su política comercial ha supuesto grandes beneficios económicos que han revertido en el conjunto de la población chilena. Sin embargo, aunque ha disminuido su tradicional dependencia internacional y vulnerabilidad ante los choques externos, sigue siendo una economía concentrada en pocos productos de exportación.

### *3.5.2.- Los nuevos productos de exportación*

En el caso de Chile, la diversificación y competitividad en las exportaciones tiene un carácter altamente diferenciado, según el destino de las mismas. Por ejemplo, mientras los minerales y los productos agrícolas siguen siendo los envíos principales a Europa y Asia, los productos industriales ocupan un lugar privilegiado en las exportaciones hacia América, Asia y Oceanía.

---

<sup>310</sup> ProChile. Gerencia de Desarrollo. [www.prochile.cl](http://www.prochile.cl)

<sup>311</sup> Banco Central de Chile y ProChile. [www.bcentral.cl](http://www.bcentral.cl) y [www.prochile.cl](http://www.prochile.cl)

En cuanto a las importaciones, éstas han crecido notablemente con aquellos países con los que Chile mantiene acuerdos de libre comercio. Así, destacan la Comunidad Andina y MERCOSUR, con un 49,8% y un 48% respectivamente. Esta diferencia geográfica respecto a las exportaciones también se hace evidente con el tipo de productos que se adquieren, siendo los combustibles y lubricantes los que más han crecido (79%), seguidos por los bienes de consumo (32%), intermedios (17,1%) y de capital (0,3%)<sup>312</sup>. Como se puede observar en el Cuadro nº 5, en los años 90 se incrementaron las importaciones desde Asia (manufacturas) y América Latina (manufacturas y combustibles) en detrimento de los dos socios tradicionales de Chile, Estados Unidos y la UE.

**Cuadro 5. Importaciones de Chile según países de Origen  
1996-2000 (cifras en millones de dólares FOB)**

|                 | 1996           | 1997           | 1998           | 1999           | 2000           |
|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| ALADI           | 2.156,1        | 2.332,8        | 2.446,8        | 2.033,1        | 2.902,9        |
| Canadá          | 178,5          | 139,6          | 239,0          | 203,7          | 215,2          |
| Estados Unidos  | 1.917,7        | 2.084,8        | 2.172,0        | 1.484,8        | 1.647,1        |
| Asia Pacífico   | 1.067,8        | 1.217,1        | 1.489,0        | 1.024,9        | 1.324,7        |
| UE              | 1.728,9        | 1.774,8        | 1.943,8        | 1.474,2        | 1.475,5        |
| <b>I. Total</b> | <b>7.049,0</b> | <b>7.549,2</b> | <b>8.290,7</b> | <b>6.220,7</b> | <b>7.565,4</b> |
| II. Total Exp.  | 7.851,8        | 8.256,7        | 8.916,7        | 6.800,7        | 8.325,2        |
| I sobre II      | 89,8           | 91,4           | 93,0           | 91,5           | 90,9           |

Fuente: Banco Central de Chile

La política de diversificación de las exportaciones ha conseguido que las chilenas ya no dependan solamente de la minería, aunque este sector siga siendo el más importante, principalmente por su producción de cobre. La importancia relativa del cobre en la canasta exportadora total superaba el 70% en el periodo 1960-70, pero a partir de 1979 hasta la década del 90 la importancia relativa del cobre es inferior al 50%<sup>313</sup>, aunque cobró una mayor importancia a partir del 2003, por causa de la demanda china y el aumento de su precio.

<sup>312</sup> DIRECON, datos comercio 2005.

<sup>313</sup> Meller, P., y R.E. Sáenz. 1995. *Auge Exportador Chileno. Lecciones y desafíos futuros*. Chile: CIEPLAN-Dolmen: 15.

Tradicionalmente, Chile importaba gran número de productos agrícolas, pero desde los años 90, se ha convertido en un exportador neto en este sector. La pesca extractiva y sobre todo la industria forestal, son los otros dos sectores que han conocido grandes cambios en la producción nacional. Aunque en general, se puede decir que el mayor logro chileno ha sido el de superar las exportaciones de recursos naturales por productos manufacturados como las bebidas, muebles de madera, maquinarias y material eléctrico.

Las exportaciones comienzan a diversificarse lentamente, a partir de una estrategia del sector privado con un alto apoyo del sector público. Tal como afirma Silva –refiriéndose es las exportaciones en los 90-, *“Las tendencias ilustradas están asociadas a las reestructuraciones en la composición de la canasta exportadora, en la que si bien persiste la mencionada participación del cobre –refinado o concentrado-, y se consolidan las especializaciones en frutas, harina de pescado y productos forestales, han logrado crecer y ubicarse como importantes productos de exportación el salmón, el vino, las maderas cepilladas y el metanol. Asimismo, hay otra serie de productos – como varios agroindustriales, algunos textiles y las camionetas- que, si bien representan porcentajes reducidos de la canasta, han tenido una dinámica importante en la década”*<sup>314</sup>. A pesar de esta lenta diversificación productiva entrado el siglo XXI Chile seguía siendo un país dependiente de unos pocos recursos naturales: *“La estructura exportadora chilena ha mostrado una transformación en el largo plazo; sin embargo, la mayor parte del valor de las exportaciones sigue dependiendo de unos pocos productos y el cobre aún represente más de un tercio de las ventas”*<sup>315</sup>.

**Cuadro 6. Exportaciones de Chile según Sectores Productivos  
1996-2000 (cifras en millones de dólares FOB)**

|              | 1996    | 1997    | 1998    | 1999    | 2000    |
|--------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Minería      | 3.805,9 | 4.116,2 | 3.114,7 | 3.207,0 | 4.071,1 |
| Agropecuario | 1.713,4 | 1.609,2 | 1.749,3 | 1.793,0 | 1.705,8 |
| Forestal     | 875,1   | 908,8   | 838,8   | 904,2   | 1.195,3 |
| Pesquero     | 945,7   | 986,4   | 872,7   | 888,3   | 945,0   |
| Industrial   | 869,3   | 1.041,0 | 1.095,9 | 960,2   | 1.195,3 |

<sup>314</sup> Silva, V. Estrategia y agenda comercial chilena en los años 90: 15.

<sup>315</sup> Silva, V. Estrategia y agenda comercial chilena en los años 90: 12.

|       |         |         |         |         |         |
|-------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Otros | 53,4    | 42,1    | 38,7    | 48,0    | 43,9    |
| Total | 8.262,9 | 8.703,7 | 7.710,0 | 7.800,7 | 9.156,5 |

*Fuente: Banco Central de Chile*

En este contexto, la decisión unilateral de rebajar los aranceles hasta el mínimo pretendía revitalizar la economía del país a través de una doble vía: orientar su pequeño mercado interno hacia el exterior y dotar de un mayor dinamismo a los sectores productivos del país. Para una economía orientada al mercado como la chilena, la suscripción de múltiples acuerdos de libre comercio no le era sino altamente beneficioso, ya que con un arancel de tan sólo el 11% hasta el año 1998 no tenía nada que perder negociando reducciones arancelarias. De hecho, es más lo que gana cuando la contraparte del acuerdo, al bajar sus tarifas aduaneras, le permite recíprocamente un mayor acceso a su mercado de consumidores.

### **3.6.- La Atracción de las Inversiones Extranjeras Directas**

Además del dinamismo exportador de Chile, es importante destacar la relevancia del crecimiento de los flujos de capital desde su regreso a la democracia. Las inversiones extranjeras directas (IED) a lo largo de los 90 tuvieron dos importantes características: una es el aumento sustantivo de las IED; la otra, el cambio en los sectores de inversión y el origen de las IED. En relación a la primera característica, a diferencia de los años 80, en los 90 se vió un aumento de las IED que superan todos los niveles alcanzados en las décadas anteriores, destacando exitosamente en la región latinoamericana<sup>316</sup>.

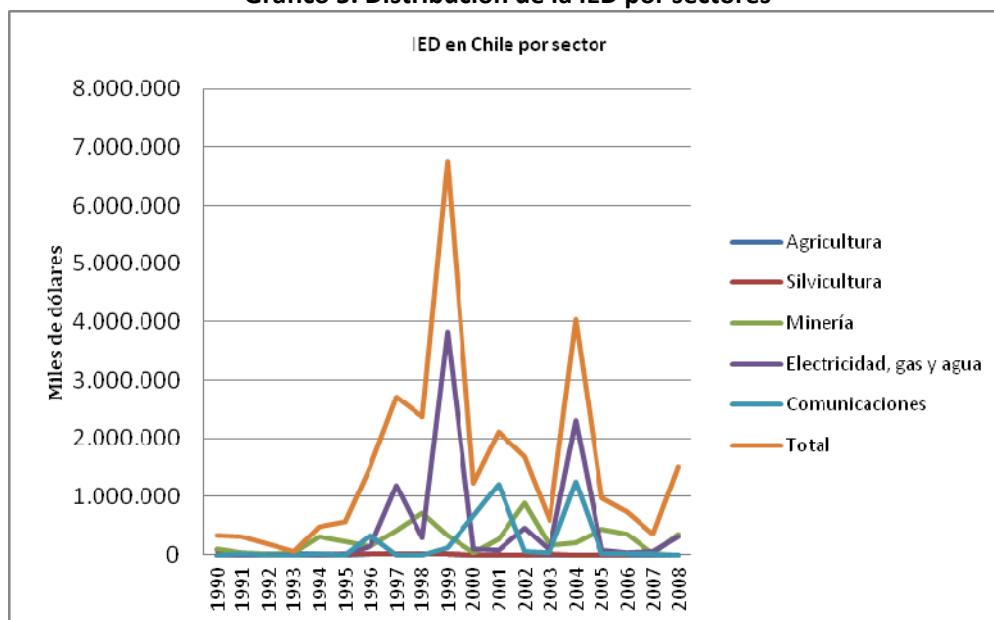
En cuanto a la segunda característica, el cambio del sector de inversión y de los lugares geográficos desde donde surgen las inversiones, podemos decir que desde los comienzos de la década hasta 1995, las IED eran en su gran mayoría provenientes de EE.UU. y Canadá y se realizaban en la minería. Pero desde 1995 hasta el año 2000, hubo un fuerte cambio hacia los sectores de electricidad, agua, gas y sector financiero a manos de inversiones europeas,

<sup>316</sup> CEPAL. 2001. La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2000. Santiago, Chile.: 98.

especialmente españolas<sup>317</sup>. De acuerdo a la CEPAL “La transformación del patrón sectorial de la IED significó también un cambio en el origen geográfico de los capitales. A la supremacía norteamericana (Canadá y Estados Unidos) en el desarrollo de los megaproyectos mineros le siguió la fuerte presencia de empresas europeas (particularmente España)”<sup>318</sup>.

Las IED, por tanto, reflejan un aumento y diversificación que a lo largo del gobierno militar, por ejemplo, no se generaron. Gracias al Decreto Ley DL600 -establecido durante la dictadura- el programa de conversión de la deuda externa, la llegada a la democracia, unido a la postura clara de los nuevos gobiernos democráticos en pos de profundizar el modelo exportador, las IED aumentaron su inversión, no sólo en los megaproyectos mineros, sino que además ramificándose en términos de números de inversionistas y de espacios de inversión. Tal como se puede observar en los siguientes gráficos, el aumento de las IED en servicios desplaza al cobre, mientras que España, desde mediados hasta fines de los 90, es el país donde el capital invierte en mayor proporción en Chile.

**Gráfico 5. Distribución de la IED por sectores**



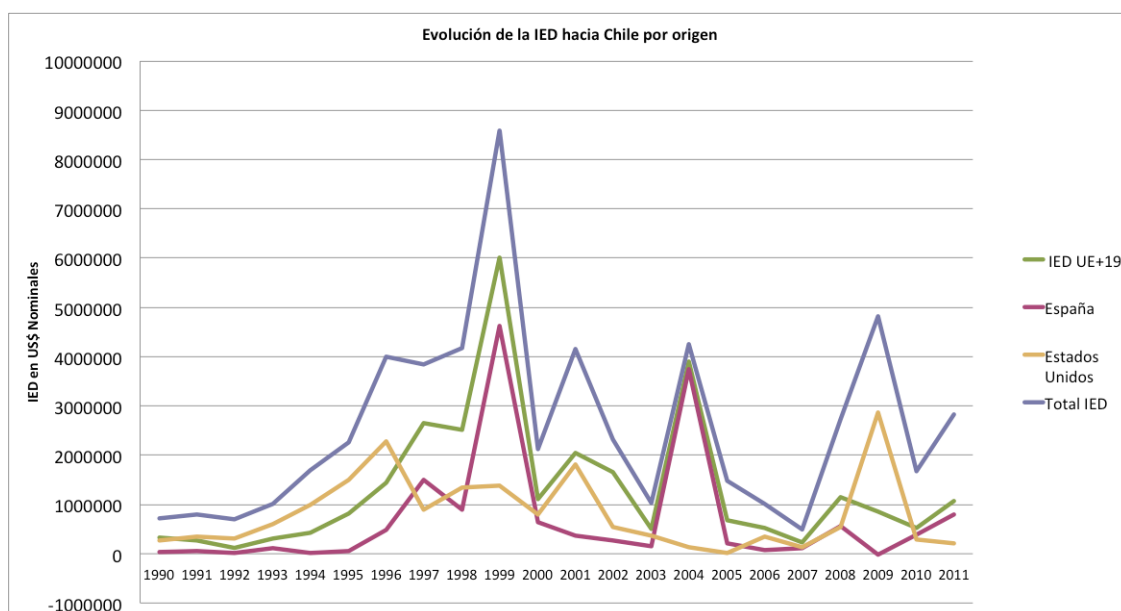
<sup>317</sup> El ejemplo claro de éste cambio lo representó la IED de ENDESA-España, comprando ENDESA y ENERSIS.

<sup>318</sup> CEPAL. 2001. La inversión extranjera en América Latina y el Caribe: 98.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Comité de Inversiones Extranjeras del Gobierno de Chile (CINVER)

El cambio de los sectores de predominio de las IED queda claro en el gráfico anterior. Los sectores financieros y electricidad, gas y agua, tienen un crecimiento que supera a la histórica mayoría de porcentaje de IED en la minería (especialmente, por supuesto, el cobre), mientras que en el gráfico 6 se puede observar el predominio de España desde la segunda mitad de la década de los 90.

**Gráfico 6. Evolución de las Inversiones Extranjeras Directas en Chile (1990-2008)**



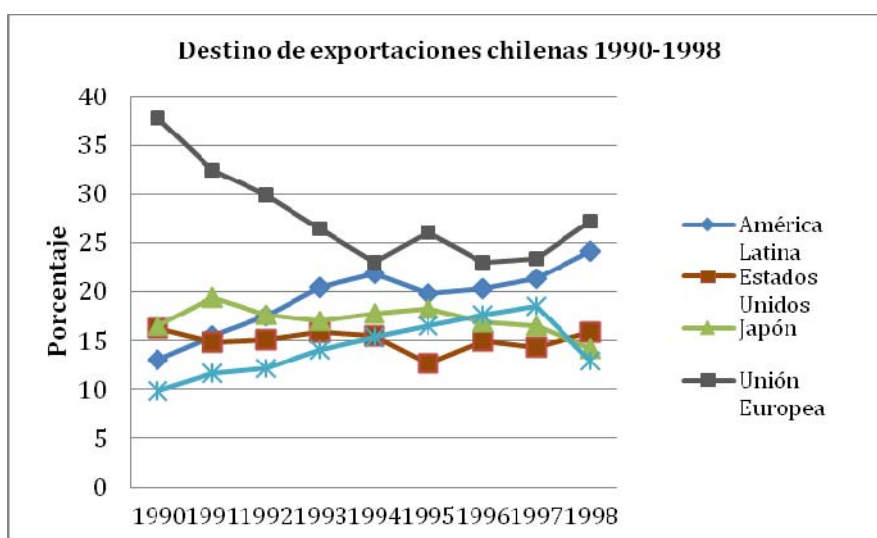
Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Comité de Inversiones Extranjeras del Gobierno de Chile (CINVER)

España es el caso más relevante; de ser un país que en la primera mitad de la década explicaba un 2% de la IED en Chile, pasó en la segunda década a representar el 30% de la misma, concentrando su inversión no en los clásicos recursos minerales, sino en el sector financiero, servicios, electricidad, gas y agua. No obstante, la UE en su conjunto también pasó a ser el inversionista más importante.

### 3.7.- Intercambio Comercial con el Mundo y fin de la dependencia con Europa

Europa ha sido tradicionalmente el principal mercado de destino de las exportaciones chilenas; sin embargo, con la apertura a nuevos mercados, en especial el latinoamericano y el asiático, se ha reducido la importancia de esta área geográfica. Como se puede apreciar en el gráfico nº7, la caída en las exportaciones chilenas hacia Europa coincide con la estrategia de apertura comercial hacia nuevos mercados a principios de la década de los 90.

**Gráfico 7. Destino de las Exportaciones Chilenas 1990-1998)**



*Fuente: Elaboración en base del estudio de Silva, 2001. "Estrategia y agenda comercial chilena": 15*

A modo de explicación, se puede señalar que a pesar de las buenas relaciones comerciales, el acceso al mercado europeo era cada vez más difícil y complejo, debido a la uniformidad en el sistema aduanero común entre los 12 países miembros de la entonces Comunidad Económica Europea. Las restricciones de la UE a las exportaciones chilenas eran especialmente altas en el sector agro-exportador, textil y calzado. Las restricciones no arancelarias (cuadro 7) eran muy variadas, traducándose por ejemplo en precios de referencia, cuotas, licencias o aranceles estacionales (por ejemplo para las manzanas); en el caso de los metales no ferrosos, estaban

sujetos a licencias automáticas y/o sistemas de vigilancia para prevenir problemas en la producción interna en la UE<sup>319</sup>.

---

<sup>319</sup> Sáenz, S. 1993. Chile y la Comunidad Económica Europea. En *Estrategia comercial chilena para la década del 90. Elementos para el debate*, eds A. Butelman y P. Meller. Santiago de Chile: CIEPLAN: 350.

Cuadro 7. Restricciones no arancelarias CEE a las exportaciones chilenas:

| <b>porcentaje de cobertura, 1989</b>                                   |       |
|--|-------|
| <b>Restricciones no arancelarias CEE a las exportaciones chilenas:</b> |       |
| <b>porcentaje de cobertura, 1989</b>                                   |       |
| <b>Productos alimenticios</b>  | 43,1  |
| Alimentos y animales vivos   | 45,2  |
| Semillas y nueces oleaginosas  | 66,8  |
| <b>Materias primas agrícolas</b>                                       | 2,2   |
| <b>Minerales y metales</b>   | 19,7  |
| Hierro y acero   | 5,4   |
| Metales no ferrosos  | 23,5  |
| <b>Manufacturas excluyendo químicos</b>                                | 5,9   |
| Hilados y tejidos textiles   | 45,0  |
| Prendas de vestir  | -     |
| Calzado  | 100,0 |
| <b>TOTAL excepto combustibles</b>                                      | 24,7  |
| <b>TOTAL</b>   | 24,7  |

*Fuente: Datos elaborados por Castro y Sánchez (1990) en Sáenz 1992. "Chile y la CEE": 351.*

La variable geográfica era importante para el aumento del intercambio comercial y para la integración regional. Mientras Chile mejoraba su intercambio comercial con los países de la región en los años 90 (Gráfico 6), la UE estaba consolidando la formación del Mercado Único, al menos en bienes y algunos servicios. Este Mercado Único creó una fuerte desviación del comercio, en tanto que a mayor comercio intracomunitario las exportaciones europeas hacia el resto del mundo disminuyeron. En el caso de América Latina, es el destino geográfico con menor peso, recibiendo tan sólo 1,2% de las exportaciones europeas, como se refleja en el siguiente cuadro.

**Cuadro 8. Destino de exportaciones del bloque Unión Europea (Porcentajes)**

| Destino de exportaciones del bloque Unión Europea |       |       |       |        |
|---|-------|-------|-------|--------|
| (Porcentajes)                                     |       |       |       |        |
|   | 1970  | 1980  | 1985  | 1990   |
| EEUU- Canadá                                      | 9,6   | 6,3   | 11,2  | 7,9    |
| UE (intracomunitario)                             | 49,9  | 55,7  | 54,4  | 60,4   |
| Japón Sudeste Asiático                            | 2,1   | 2,0   | 2,8   | 4,2    |
| América Latina                                    | 2,8   | 2,4   | 2,9   | 1,2    |
| Resto   | 35,6  | 33,6  | 28,7  | 26,3   |
| <b>Monto Total Bill. US\$</b>                     | 116,8 | 691,3 | 649,6 | 1350,0 |

Fuente: Datos del FMI, en Butelmann, A. y P. Meller, eds. "Auge exportador chileno": 36

En síntesis, es interesante ver que en términos de inversión e intercambio comercial, a lo largo de los años 90, la UE es el centro en torno al cual gira los intercambios chilenos. Aunque se ve una tendencia a la baja de los intercambios comerciales con la UE, a lo largo de los noventa sigue siendo el principal socio económico (posteriormente, desde el 2000 hasta mediados de la década, dará el paso a Estados Unidos como el principal socio, para ser en la actualidad China), mientras que desde mediados de los 90, existe un impresionante flujo de inversiones de la UE hacia Chile, cambiando el centro histórico de las inversiones extranjeras directas, de la minería (cobre en gran parte), a los sectores financieros, de gas, electricidad y comunicaciones (fundamentalmente gracias a las inversiones españolas). Entonces, pasa a ser el principal agente, no sólo en términos de inversiones, sino que realizando inversiones que superan en gran parte las inversiones de antiguas décadas.

La política exterior chilena ha tenido un proceso de cambio que ha influido de manera visible en sus relaciones con Europa. El aislamiento político de la dictadura de Pinochet llevó a este gobierno a adoptar instrumentos comerciales para abrirse al mundo. Los programas de liberalización económica implementados en Chile desde 1975, consiguieron la estabilidad económica del pequeño país andino, y además lo convirtieron en el país con la política comercial más abierta de todo el continente latinoamericano.

Chile empezó sus reformas neoliberales y privatizó los sectores económicos antes que ningún otro país, pero el comercio se convirtió en el mayor factor de crecimiento. Los nuevos gobiernos democráticos impulsaron el comercio, pero con una mayor tendencia a la regulación de los mercados. Chile adoptó nuevas leyes de acuerdo con las necesidades del comercio internacional, como por ejemplo la protección de las inversiones extranjeras.

Los sucesivos gobiernos chilenos adoptaron una política exterior marcada por la primacía de una estrategia comercial en sus relaciones exteriores, un proceso muy parecido al europeo. Además de la apertura de negociaciones con varios países y grupos regionales, Chile ha tenido una política comercial proactiva, con una mayor innovación y tecnología, que permitieron la diversificación de las exportaciones. Gracias a un contexto macroeconómico estable y sistema jurídico moderno, Chile se convirtió en un país receptor de inversión extranjera directa, lo que ayudó a mejorar los sectores productivos y diversificar las exportaciones. En la actualidad, Chile cuenta con nuevos productos más competitivos en el mercado, como el salmón o el vino, aunque sigue sujeto a la exportación del cobre, el cual representa la mitad de las exportaciones totales.

Además de diversificar sus exportaciones, Chile amplió los destinos de las mismas como parte de su estrategia comercial de mediados de los años 90. El éxito del modelo chileno hizo que mejoraran sus relaciones con Estados Unidos, Europa e incluso con sus vecinos en América Latina. En los últimos años, Chile ha destinado sus exportaciones hacia cuatro áreas geográficas: América del Norte, Europa, Asia y América Latina. Cada una de ellas ha sufrido cambios en el volumen del comercio y en la composición de las exportaciones/importaciones. En este sentido, se observa que dicho proceso de inserción internacional de Chile lo convirtió en un mercado atractivo para diversos países.

La estrategia comercial chilena como pilar de su política exterior ha tenido un éxito reconocido a nivel internacional, pero para la UE supuso la pérdida de su posición dominante en el mercado chileno. Sin duda, para los estados miembros de la UE que han mantenido relaciones más estrechas con Chile, como es el caso de España, Francia, Reino Unido, Italia y Países Bajos, se hacía

necesario diseñar un modelo más atractivo de comercio y cooperación con este pequeño país del Cono Sur.

Como se ve en el próximo capítulo, además de la evolución y formación de una política exterior con una marcada orientación por alcanzar acuerdos de libre comercio en Chile y la UE, también se presenta una confluencia de factores políticos y económicos que influenciaron la decisión de la UE de abrir negociaciones con Chile en 1999.

#### **CAPÍTULO 4. UE-CHILE: ¿UN CONTEXTO FAVORABLE PARA NEGOCIAR EL ACUERDO?**

En este capítulo, se pretende responder a los interrogantes sobre por qué se abren las negociaciones entre la UE y Chile, cuáles eran los intereses de ambas partes y cómo se tomaron las decisiones de acuerdo a los procesos (sucesión de acciones y contexto) que se estaban viviendo a nivel doméstico, regional y global.

Si en los capítulos anteriores se explican los procesos de cambios internos que se estaban viviendo en Europa y en Chile, es en este capítulo donde se analizan los factores internos y externos que han llevado a la apertura de las negociaciones y también los objetivos que perseguía cada una de las partes en el Acuerdo.

##### **4.1.- Antecedentes del interés europeo por la región latinoamericana**

Las relaciones exteriores han sido parte del proceso de construcción europeo, sobre todo en los aspectos comerciales, pero también en la proyección exterior de los valores e intereses europeos como la consolidación de la democracia, la defensa de los derechos humanos y la protección del medio ambiente. Es esta proyección de la política exterior europea la que ha suscitado un mayor número de debates en los últimos 15 años, y la que está siendo analizada en mayor profundidad por las disciplinas de las relaciones internacionales. En este sentido, la UE se perfilaba como un actor dentro del sistema internacional desde los años 70, pero con características muy distintas al Estado-nación. François Duchêne lo denominó entonces como un “*civilian power*”, entendiendo esta definición como un poder que perseguía objetivos de política exterior usando medios políticos y económicos de carácter civil –es decir no militares-, en una especie de acción colectiva que expresaba los valores y características de la UE<sup>320</sup>.

La UE fue un apoyo importante en los procesos de consolidación de la democracia en América Latina, sobre todo a partir de la incorporación de España y Portugal a la UE en 1986, momento en el que se empezó a ofrecer cooperación económica especialmente para el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la superación de la pobreza. Para algunos autores latinoamericanos,

---

<sup>320</sup> Bretherton, C., y J. Vogler. The European Union as a Global Actor: 41.

este acercamiento “fue prioritariamente para reafirmar su vínculo con nuestra región y mostrar, al mismo tiempo, su apoyo a los procesos de democratización que se fueron institucionalizando en forma casi simultánea en la mayoría de los países de la región”<sup>321</sup>.

Pero además de la preocupación por consolidar la democracia, en este periodo también imperaba la creencia de que las reformas neoliberales eran una condición imprescindible para incorporar a estos países al sistema económico internacional. En esta línea, la UE definió en 1995 sus prioridades y estrategia en la región para el periodo 1996-2000, con un objetivo preferente de fomento de la integración y comercio birregional apoyado con una cooperación más flexible y orientada hacia la cohesión social y la sostenibilidad del desarrollo de estos países<sup>322</sup>.

La estrategia europea se dirigió entonces a fomentar la liberalización comercial como vía para el desarrollo de estos países, ya que una actitud más abierta al comercio se vería recompensada con acuerdos preferenciales y ayudas económicas de parte de la UE. En base a la idea de ligar el desarrollo y el comercio en una misma política comunitaria, el Tribunal de Justicia reconoció la vocación “desarrollista” de la política comercial europea, vinculando los artículos 133 y 308 del Tratado de la UE (antiguos 113 y 235 en el TCE) para formalizar los acuerdos de asociación con países latinoamericanos y asiáticos<sup>323</sup>.

El comercio y la cooperación económica europea hacia la región latinoamericana se han visto diversificados y profundizados en los últimos dos decenios, aunque comparativamente con otras regiones sigue ocupando un lugar marginado en las prioridades de la política exterior de la UE. Las líneas de acción se han encaminado a fomentar el desarrollo de la región, teniendo en cuenta los niveles económicos por país, es decir las necesidades más urgentes en cada caso<sup>324</sup>. Así, para

---

<sup>321</sup> Corvo Dolcet, N. 1999. Algunas propuestas para las negociaciones comerciales UE-MERCOSUR. Opciones frente a la crisis. Edición (57). Caracas: SELA: 2.

<sup>322</sup> Comisión Europea. 1995. Unión Europea y América Latina: la situación presente y perspectivas para una asociación más cercana 1996-2000. Comunicación de la Comisión al Consejo, COM(95) 495 final. Bruselas: 23 de octubre de 1995.

<sup>323</sup> Gautron, J.C. L'Europe et les pays en développement: 130.

<sup>324</sup> Esta visión de geometría variable ha sido decisoria a la hora de establecer nuevas relaciones diferencias entre los países más desarrollados de la región. “Desde el punto de vista de la UE, este enfoque le ha permitido llevar a cabo, en América Latina, una estrategia original y autónoma que ha tenido consecuencias positivas en términos de presencia en el continente”. Comisión Europea. 1999. Una Nueva Asociación Unión

algunos países latinoamericanos más desarrollados o de renta media, las relaciones se intensificaron en el área comercial y económica, mientras que para otros países de renta baja y los menos adelantados, la cooperación seguirá siendo netamente de asistencia al desarrollo, y de preferencias arancelarias en el Sistema Generalizado de Preferencias (SPG).

La orientación de esta cooperación económica era llegar a un estadio más avanzado en el que “la ayuda es en beneficio mutuo del donante y del beneficiario, pero enfocada especialmente al sector privado”<sup>325</sup>. Los llamados Acuerdos de Tercera Generación que estableció la UE con países como Chile, México y los cuatro miembros del MERCOSUR, ya incluían esta avanzada estrategia comercial, sobre todo en los sectores de la cooperación empresarial, fomento de la inversión, etc., pero en realidad se requería una verdadera apertura comercial, sin restricciones aduaneras o medidas de efecto equivalente que permitieran un verdadero acceso de estos países al mercado europeo y viceversa. En la década de los 90, con los acuerdos marco de cooperación, las relaciones comerciales se incrementaron en casi un 50% en la región.

La propuesta de reconocer a estos países como socios, y no como meros receptores de ayudas al desarrollo, fomentaba la confianza mutua –reconociendo el prestigio adquirido por estas economías emergentes- y facilitaba a su vez la disponibilidad de esos gobiernos a abrir sus puertas a Europa. La UE era el primer socio comercial para ocho países de AL, entre ellos Chile, y el primer inversionista en la región en el decenio de los años 80<sup>326</sup>. Por ende, existía una voluntad política en el seno de la UE de profundizar las relaciones habida cuenta de los intereses comunes que unían a estas dos regiones.

---

Europa/América Latina en los albores del siglo XXI. Comunicación de la Comisión, COM 105 final. Bruselas: marzo 1999.

<sup>325</sup> Jordán Galduf, J.M. 2005. *Economía de la Unión Europea*. Madrid: Thomson-Civitas: 251.

<sup>326</sup> Comisión Europea. 1995. *Unión Europea y América Latina*.

#### **4.2.- Evolución de la relaciones de la UE con Chile desde el retorno a la democracia**

Chile ha sido un país con fuertes lazos políticos y comerciales con Europa. Las relaciones políticas y la ayuda al desarrollo se vieron suspendidas durante la etapa más dura del régimen militar de Augusto Pinochet en los años 70; sin embargo, se mantuvieron las relaciones comerciales durante todo ese periodo ya que el país andino siguió siendo beneficiario del SGP para los productos .

Con la llegada de la democracia en 1990, y el inicio del gobierno del nuevo Presidente Patricio Aylwin, se restablecieron oficialmente las relaciones con Chile, abriendo paso a la firma de un Acuerdo Marco de Cooperación. Este instrumento, uno de los primeros suscritos por la UE con un tercer Estado, se denominaba de “Tercera Generación” por cuanto, a diferencia de los anteriores, incorporaba la cooperación en el ámbito de la ciencia y la tecnología<sup>327</sup>.

Asimismo, se mantuvieron encuentros bilaterales cada año para profundizar la relaciones políticas y comerciales. Una de las prioridades del siguiente Presidente, Eduardo Frei Ruíz-Tagle, en 1994 fue la de "negociar bilateralmente o en conjunto con los países del Grupo de Río, un esquema de asociación con Europa, que dé estabilidad a nuestros flujos comerciales y financieros"<sup>328</sup>. Estos objetivos se vieron además reforzados por el buen entendimiento político y la voluntad de institucionalizar un diálogo político entre ambas partes. En el Consejo Europeo de diciembre de 1995, realizado en Madrid, se suscribió un protocolo para institucionaliza el “diálogo político” y se formalizó el compromiso para alcanzar un acuerdo más orientado al fomento de las reformas económicas y políticas de Chile.

Así, la década de los 90 se caracterizó por un doble proceso de: i) integración regional entre países del continente americano, y ii) apertura multilateral y bilateral hacia tratados de libre comercio, que influyó en el volumen del comercio internacional en bienes y servicios y los flujos de capital. Es en este contexto que Chile, por su dinamismo y apertura, pasó a ser considerado por la UE como un país “modelo” para el resto de América Latina y un destino prioritario de las inversiones europeas.

---

<sup>327</sup> Embajada de Chile ante Bélgica y Misión de Chile ante la UE <http://www.embachile.be/> (Consultado el 16 de marzo 2006)

<sup>328</sup> Embajada de Chile. (consultado el 16 de marzo de 2006)

#### 4.2.1.- El Acuerdo Marco de 1996 y la formula de las pasarelas con MERCOSUR

En 1996, Chile era un país con una democracia aparentemente consolidada y con el régimen comercial más abierto de toda América Latina. Las relaciones se profundizaron ese mismo año al firmar un “Acuerdo Marco de Cooperación destinado a establecer una Asociación de carácter Político y Económico”<sup>329</sup>. En ese momento, se mantuvieron varios encuentros políticos importantes entre el gobierno de Frei y los representantes de la UE; Sir Leon Brittain, Vicepresidente de la Comisión Europea, visitó Santiago en abril de ese año, para discutir la implementación del Acuerdo Marco. También viajaron delegaciones del Parlamento Europeo (PE), para conocer la situación económica y política de Chile y entrevistarse con representantes del gobierno y de la Fundación Eurochile.

Este acuerdo no sólo fijaba los objetivos para conducir a una zona de libre comercio, sino que incluía también el protocolo sobre diálogo político firmado un año antes como parte del Acuerdo. Fue la inclusión del diálogo político lo que hizo a éste ser único e innovador en la región, considerándose un acuerdo mixto, es decir con competencias compartidas entre las instituciones de la UE y los países miembros. A pesar de que el Acuerdo no entró en vigor hasta el 1 de enero de 1999, una vez aprobado por el Consejo, el PE y ratificado por los parlamentos de Chile y de los países miembros, se formaron grupos de trabajo conjuntos y se fijaron reuniones anuales para estudiar los intercambios comerciales y los intereses mutuos. En definitiva, este Acuerdo estableció una serie de mecanismos orientados a preparar el camino para las negociaciones de acuerdo de libre comercio.

A pesar del interés manifiesto de la UE en toda la región, Brasil y Argentina eran los socios comerciales y los destinos de inversión más importantes de la UE en Sudamérica. El 75% de las inversiones europeas en América Latina tenían como destino MERCOSUR (Argentina y Brasil principalmente) y un 5% Chile<sup>330</sup>. En efecto, con la constitución de MERCOSUR en 1991, se

---

<sup>329</sup> Consejo de la Unión Europea 1996. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Florencia, Italia, 21-22 junio.

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/032a0002.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0002.htm)

(Consultado el 09 de marzo de 2006).

<sup>330</sup> Klom, A. 2003. Mercosur and Brazil: a European Perspective. *International Affairs* 79 (2): 354.

abrieron mayores expectativas europeas de influir en una zona geográfica con dos socios preferentes, como eran Argentina y Brasil. La UE pidió que el MERCOSUR se dotara de una personalidad jurídica internacional para abrir paso a las negociaciones y concluir un acuerdo de libre comercio bi-regional, las cuales se iniciaron en 1994 con una Declaración Solemne Conjunta. Para la UE el objetivo era alcanzar un acuerdo de Asociación bi-regional en vez de un acuerdo con país países por separado, por lo que la consolidación del Mercado Único en el cono sur era crucial<sup>331</sup>.

El MERCOSUR avanzaba a pasos pequeños pero abría grandes expectativas, sobre todo cuando Chile pasó a ser un país asociado a este grupo regional, ya que se decidió incluirlo en las conversaciones con la UE. Si bien Chile no quiso ser un miembro pleno del MERCOSUR, porque no quería cambiar su política arancelaria pues contaba con aranceles mucho más bajos que los de esta Unión Aduanera -ni tampoco perder su competencia para negociar tratados de libre comercio con terceros países- sí se planteaba liberalizar el comercio con el MERCOSUR de manera bilateral<sup>332</sup>.

El Acuerdo Marco entre la UE y Chile contenía una declaración anexa, en la que se explicaba el interés de Chile de avanzar hacia una asociación con la UE, ya sea de manera bilateral o bien con la opción de una plena incorporación al MERCOSUR. Esta declaración es conocida como la “fórmula de las pasarelas”<sup>333</sup>. Por tanto, las reuniones desde 1996 se mantuvieron conjuntamente entre MERCOSUR y Chile con la UE, aprovechando cada uno de los encuentros ministeriales con el Grupo de Río como parte del diálogo interregional establecido en diciembre de 1995. La segunda reunión ministerial tuvo lugar el 7 de abril de 1997 en Noordwijk, Países Bajos, en la que acordaron que la integración regional era el pilar para el desarrollo económico y social, por lo que se comprometían a fomentar el “regionalismo abierto”. El regionalismo era entendido por la UE como un instrumento para apoyar el multilateralismo económico y político, ya que limitaba tanto el unilateralismo arrogante como la fragmentación de los gobiernos por problemas de

---

<sup>331</sup> Klom, A. Mercosur and Brazil: 358

<sup>332</sup> Van Klaveren, A. 2001. Chile, el MERCOSUR y la Unión Europea. Cuadernos do Forum Latinoamericano. IEEl. [http://www.ieei.pt/files/WP11\\_AVKlaveren.pdf](http://www.ieei.pt/files/WP11_AVKlaveren.pdf) (Consultado el 20 de mayo de 2009).

<sup>333</sup> Van Klaveren, A. 2001. Chile, el MERCOSUR y la Unión Europea.

nacionalismos o conflictos étnicos. Es decir, era una manera de unificar la liberalización del comercio con la representación de las diferencias económicas, culturales y políticas<sup>334</sup>. Para la UE, priorizar la integración regional significaba proyectar en América Latina su propio modelo de integración económica como Mercado Único.

Aunque se seguía un mandato único de negociación aprobado por el Consejo Europeo, el 21 de junio de 1999 las negociaciones formales se efectuaron ya no conjuntamente sino en paralelo. Es decir, el mismo grupo de negociación europeo se reunía unos días con el MERCOSUR y posteriormente con Chile. La UE mantenía estas discusiones en paralelo, en el entendimiento de que Chile era asociado de MERCOSUR y que sería por tanto miembro pleno en el futuro; por ende, no es de extrañar que se prestara a confusión en las instituciones europeas y que se hablara de cinco países miembros del MERCOSUR<sup>335</sup>.

Si bien la apuesta de la UE era la de fortalecer la integración y por tanto tenía grandes expectativas en las negociaciones con MERCOSUR, las negociaciones con Chile fueron más dinámicas. Para el MERCOSUR, el proteccionismo arancelario y las subvenciones a las exportaciones de la UE, especialmente de productos agrícolas, era el escollo de las negociaciones<sup>336</sup>. Igualmente, desde el lado europeo, algunos países encontraban en el acuerdo con MERCOSUR un peligro para la Política Agrícola Común (PAC)<sup>337</sup>.

Mientras el MERCOSUR y Chile planteaban la necesidad de considerar asuntos tarifarios y no tarifarios en forma simultánea e inmediata, la UE pretendía ajustarse a lo que fueron los términos del mandato negociador, en donde se estipulaba que la discusión de los asuntos tarifarios debía esperar hasta julio de 2001<sup>338</sup>. Esta espera de casi dos años para negociar obstáculos no

---

<sup>334</sup> Telá, M. 2007. Europe: a Civilian Power?: 240.

<sup>335</sup> Parlamento Europeo. 1995. Resolución del Parlamento Europeo del 16-01-1997 sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo "Unión Europea y América Latina: la situación presente y perspectivas para una asociación más cercana 1996-2000. COM(95).

<sup>336</sup> Bouzas, R. 2004. Las Negociaciones entre la Unión Europea y MERCOSUR. Entre la lentitud y la indefinición. *Revista Nueva Sociedad* 190: 127.

<sup>337</sup> Corvo Dolcet, N. Algunas propuestas para las negociaciones comerciales.; y Klom, A. Mercosur and Brazil: 359.

<sup>338</sup> IRELA. 2000. Unión Europea-Mercosur. El largo camino hacia la liberalización comercial. Madrid: Informe de IRELA: 1.

arancelarios, estaba relacionada con las divisiones internas entre los países de la UE sobre la reforma de la política agrícola (subvenciones y créditos a las exportaciones). Además, por el lado brasileño, el presidente Cardoso se mostraba reticente a suscribir cualquier acuerdo de libre comercio que no tuviera en cuenta las asimetrías de los países en desarrollo y el impacto en sus economías de las exigencias por ejemplo, en la protección a la propiedad intelectual y el cumplimiento de altos estándares técnicos. La política exterior brasileña estuvo más orientada al multilateralismo, esto es en negociar en instituciones como la OMC y la ONU la reducción del proteccionismo, que a los acuerdos bilaterales donde predominaran los intereses de Estados Unidos (en el ALCA) o la UE<sup>339</sup>. Las complicaciones en las negociaciones con el MERCOSUR fueron convenciendo a la UE de la necesidad de separar ambas negociaciones.

El éxito de las negociaciones con Chile reforzaba más la postura europea de que el escollo con MERCOSUR se debía a la intransigencia argentina y brasileña, y no a la política agrícola de la UE. De acuerdo a un representante de la Comisión Europea en las negociaciones desde 1997, la decisión de firmar un Acuerdo de Libre Comercio con Chile fue más política que económica ya que servía como un modelo a seguir para MERCOSUR, debido a que este grupo regional no cumplía con las características técnicas ni avanzaba en la adopción de las medidas necesarias, limitándose a culpar a la UE por el estancamiento de las negociaciones<sup>340</sup>. Esta misma interpretación se deduce de la información presentada por la Embajada de Chile en la que se explica esta decisión: *“la Unión Europea ha terminado por percibir que, no obstante su menor peso relativo, Chile puede constituirse en un aliado político fiable y un socio comercial que, dada su apertura en la materia, permita llegar más rápidamente a buenos resultados que influencien positivamente las negociaciones más complejas que esperan a la comunidad con los países más grandes de la región”*<sup>341</sup>. Tomás Abadía, funcionario de la Dirección General de Relaciones Exteriores (DG RELEX) en la Comisión, expresó igualmente el esperado efecto dominó en la región al afirmar que “es

---

<sup>339</sup> Vigevani, T.; De Oliveira, M.F; y T. Thompson. 2007. Brazilian Foreign Policy in the Cardoso era: the search for autonomy through integration. *Latin American Perspectives* 34 (5): 58-80.

<sup>340</sup> Entrevista personal con un funcionario de la Comisión encargado de las negociaciones de comercio UE-Mercosur y Chile desde 1997, que aceptó dar una entrevista en total anonimato) .26-01-2007, sobre la negociación y contenidos del AA, Bruselas, Bélgica.

<sup>341</sup> Embajada de Chile.(consultado el 16 de marzo de 2006)

*previsible que el acuerdo con Chile facilite e inspire la futura negociación con MERCOSUR*<sup>342</sup>.

Si bien la decisión estuvo influenciada por las expectativas a futuro de un acuerdo con MERCOSUR, se puede afirmar que la UE vio una fuerte voluntad política y técnica por parte del gobierno de Chile. La liberalización unilateral de Chile ya era muy fuerte y no existían lobbies en contra, ni resistencia. La Comisión pidió un nuevo mandato de negociación al Consejo para negociar con Chile por separado, quien lo concedió en 1999. Con las nuevas directrices de negociación del Consejo, comenzaron las rondas de encuentros bilaterales UE-Chile.

#### **4.3.- Un contexto político favorable para las negociaciones**

Los países latinoamericanos han tenido un proceso histórico común de democratización y reformas económicas; sin embargo, desde el retorno a la democracia en 1990, Chile ha sido el país de Latinoamérica que mejor ha demostrado su capacidad en lograr y mantener la estabilidad política e institucional; así, se ha ido desmarcando de sus vecinos por su estabilidad y buena gobernabilidad. Para Osvaldo Rosales, dentro de las principales razones de por qué Chile, economía pequeña, haya negociado un acuerdo con la UE, se destacan los indicadores internacionales<sup>343</sup>. Es decir no sólo hay una coincidencia de valores con la UE en términos de democracia y libre comercio, sino que además Chile ha demostrado un gran compromiso por mejorar su capacidad institucional y su crecimiento económico.

Existen diferentes indicadores que permiten observar la estabilidad democrática de Chile comparativamente con otros países de la región. Estos indicadores muestran niveles de transparencia y corrupción, gobernabilidad y desarrollo humano, entre otros, que influyen en la toma de decisiones de la UE, y en concreto de sus países miembros representados en el Consejo, a la hora de entablar relaciones exteriores con países terceros.

El comportamiento y la calidad de las instituciones son esenciales a la hora de garantizar un buen clima de negocios para las empresas que se quieren internacionalizar, ya que necesitan una

---

<sup>342</sup> Abadía, T. 2002. UE, América Latina y la Cumbre de Madrid. *Revista Economía Exterior* (21): 96.

<sup>343</sup> Osvaldo, R.. Presentación sobre el Acuerdo de Asociación del Ex Director de DIRECON en la OIT, junio de 2003. Citado en Casanueva, H. 2008. Análisis de los cinco años del Acuerdo: 22.

transparencia en la información sobre las actividades y toma de decisiones del sector público. Chile es un país que ha mantenido unas instituciones sólidas y unas buenas relaciones entre el sector público y el privado, aunque todavía está adaptando sus leyes de transparencia a los estándares internacionales. La percepción de la corrupción por parte de empresarios, inversionistas, académicos, funcionarios y otros analistas y consultores entrevistados es moderada. En este caso, se identifica como corrupción “...*los pagos monetarios (extralegales) a funcionarios públicos a cambio de entrega de servicios: aprobación de permisos, autorización de instalación de empresas, otorgamiento de licencias de operación exclusiva que permitan al beneficiario restringir la competencia y obtener rentas monopólicas por la venta u operación de bienes y servicios*”<sup>344</sup>.

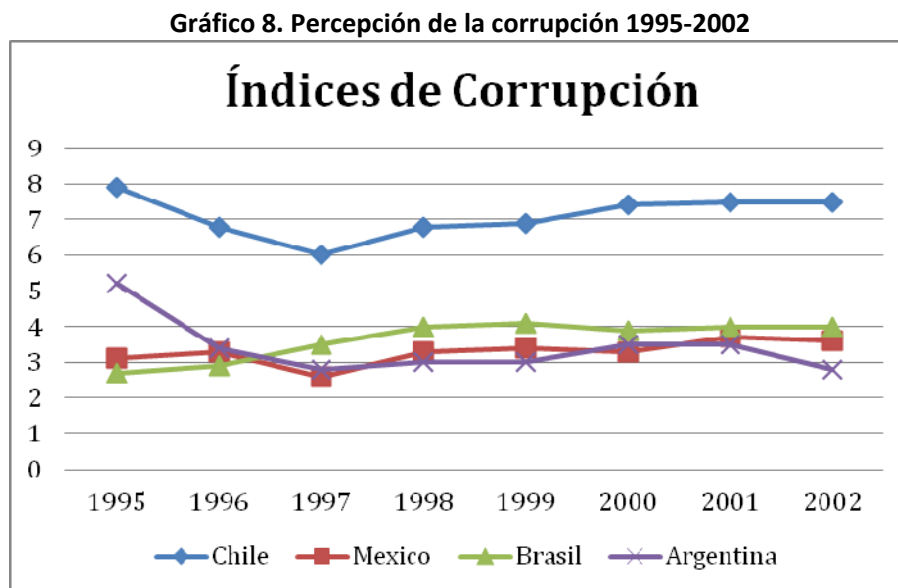
Si bien no hay un indicador que cuantifique el nivel de corrupción en Chile, es decir el número de denuncias y delitos cometidos en corrupción, se puede medir desde una forma subjetiva a través de varias encuestas de percepción de la corrupción que aplican diversas ONGs y centros de estudio. Entre ellas, la más conocida es la *Transparency International*, una ONG internacional especializada en medir y comparar los niveles de corrupción en 180 países a través de dos indicadores: el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) que se aplica a grupos y sectores más vinculados con la corrupción (empresarios, funcionarios, analistas) y el Barómetro Global de la Corrupción (que se aplica a la sociedad en general, complementado así la percepción de los expertos).

De acuerdo a los datos arrojados por el IPC, Chile se ha posicionado entre los primeros lugares con menor corrupción ocupando el puesto nº 23 entre 180 países con una calificación de 6,9. En una escala de uno a diez, siendo el 10 ausencia de corrupción, en el país que se acerca más al 10, la percepción de corrupción de sus ciudadanos es más baja. Mientras que un país que se acerca al 1, es percibido como uno de los más corruptos. Una alta percepción de la corrupción, es decir más cerca de 1, deslegitima al régimen democrático, sus instituciones y actores. De acuerdo a las declaraciones del Presidente de *Transparency International* Peter Eigen, en aquellos países donde las elites políticas son corruptas y los inversionistas inescrupulosos se paraliza el crecimiento

---

<sup>344</sup> Solimano, A., V. Tanzi, y F. del Solar. 2008. *Las Termitas del Estado. Ensayos sobre Corrupción, Transparencia y Desarrollo*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica:14.

económico<sup>345</sup>, por lo que como se puede apreciar en el siguiente gráfico, el caso chileno representa un modelo para los países en vías de desarrollo.



*Fuente:* elaboración propia en base a los datos de Transparency International.

En el gráfico 8, se puede presenciar una diferencia considerable entre Chile y los países de América Latina con las que la UE tenía relaciones comerciales importantes: Brasil, Argentina y México. Durante el periodo de 1995-1998, la percepción de la corrupción empeoró debido a varios escándalos en el gobierno de Patricio Aylwin, por lo que se tomaron medidas en 1994 con la creación de la Comisión Nacional de Ética Pública en el gobierno de Eduardo Frei. Los resultados de las medidas anticorrupción se pudieron apreciar unos años después, por lo que a partir de 1999 Chile retomó nuevamente su buena posición<sup>346</sup>. La baja percepción de corrupción de Chile no es

<sup>345</sup> Transparency International. 2002. Las élites políticas corruptas y los inversionistas inescrupulosos paralizan el crecimiento sostenible, destaca el nuevo índice. Berlín: Comunicado de Prensa.

<sup>346</sup> Instituto Libertad. 2007. Informe Especial Itinerario de la Corrupción 1990-2006. XVIII (166).

sólo un factor de estabilidad política sino también económica; esto, dado por políticas económicas estables y buenas relaciones entre el sector privado y el sector público, que también mejoraron durante el gobierno de Eduardo Frei.

La gobernabilidad, entendida como la capacidad y recursos para distribuir bienes y servicios así como la legitimidad de las instituciones para responder las demandas de la ciudadanía, es otro de los factores políticos a tener en cuenta<sup>347</sup>.

El Banco Mundial, trabaja desde el año 2005 con seis nuevos indicadores que permiten medir diferentes componentes de la buena gobernabilidad: voz y rendición de cuenta, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, estado de derecho, y control de la corrupción<sup>348</sup>. La estabilidad política y ausencia de violencia, es un indicador que “*mide la posibilidad de amenazas violentas a, o cambios en, el gobierno, incluyendo el terrorismo*”<sup>349</sup>. Estas mediciones del contexto político, se refieren a si existe o no un clima hostil o consensual de las clases políticas, una polarización entre los diferentes sectores o el uso de la fuerza para resolver algún tipo de conflicto social.

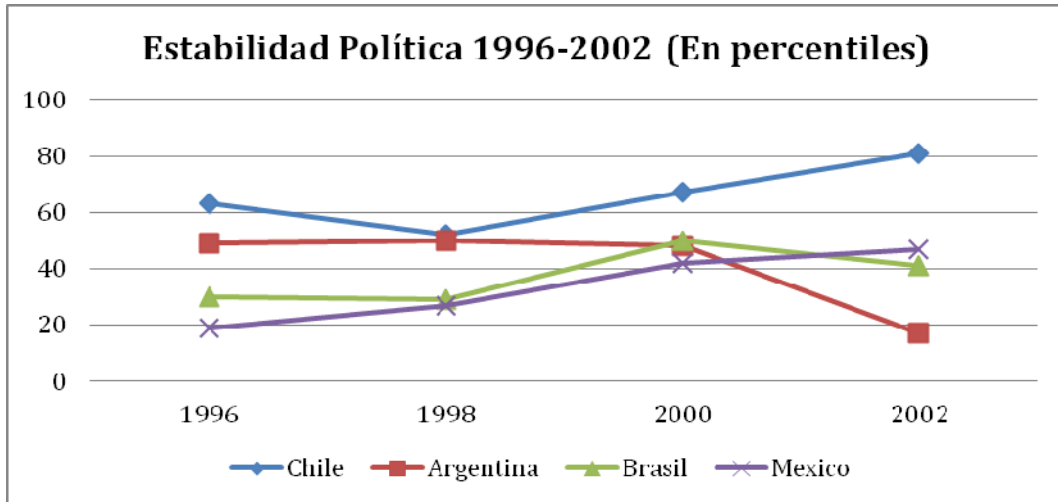
---

<sup>347</sup> Bobbio, N., N.Matteucci, y G. Pasquino. 2002. *Diccionario de Política*, eds Siglo XXI. México: Decimotercera edición: 703-710.

<sup>348</sup> Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi. 2009. *Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996-2008*. World Bank Policy Research Working Paper N° 4978. Washington, DC.

<sup>349</sup> Milverton, D. 2005. Banco Mundial presenta nuevos indicadores de gobernabilidad para 209 países. Washington: Comunicado de prensa N°:2005/454/WBI. 9 de mayo del 2005.

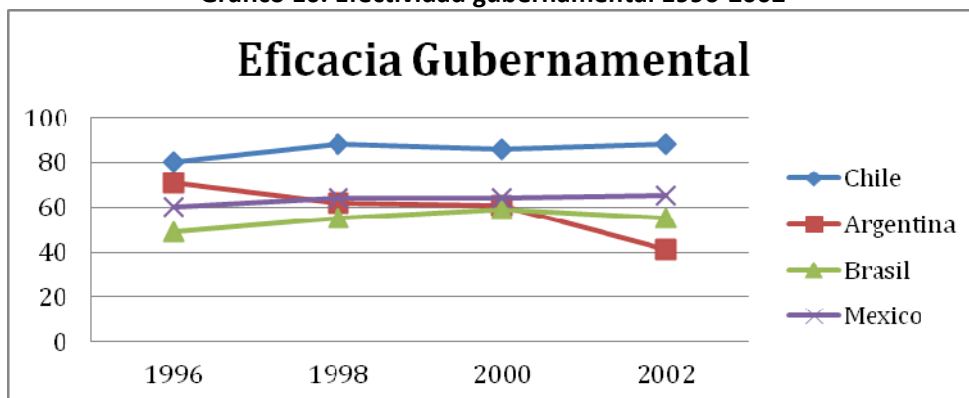
**Gráfico 9. Estabilidad política 1996-2002**



*Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Banco Mundial.*

Como se observa en este gráfico, Chile demuestra una evolución sostenida de la estabilidad política, más sólida que la de sus pares latinoamericanos. Aunque en los años de mayor percepción de la corrupción los niveles empeoraron, después de 1999 la situación mejoró considerablemente.

**Gráfico 10. Efectividad gubernamental 1996-2002**



*Fuente: elaboración propia en base a datos de Banco Mundial.*

Otro indicador importante para analizar la gobernabilidad es la existencia de una efectividad gubernamental, que mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos. En ese caso, Chile supera igualmente a los otros tres países latinoamericanos.

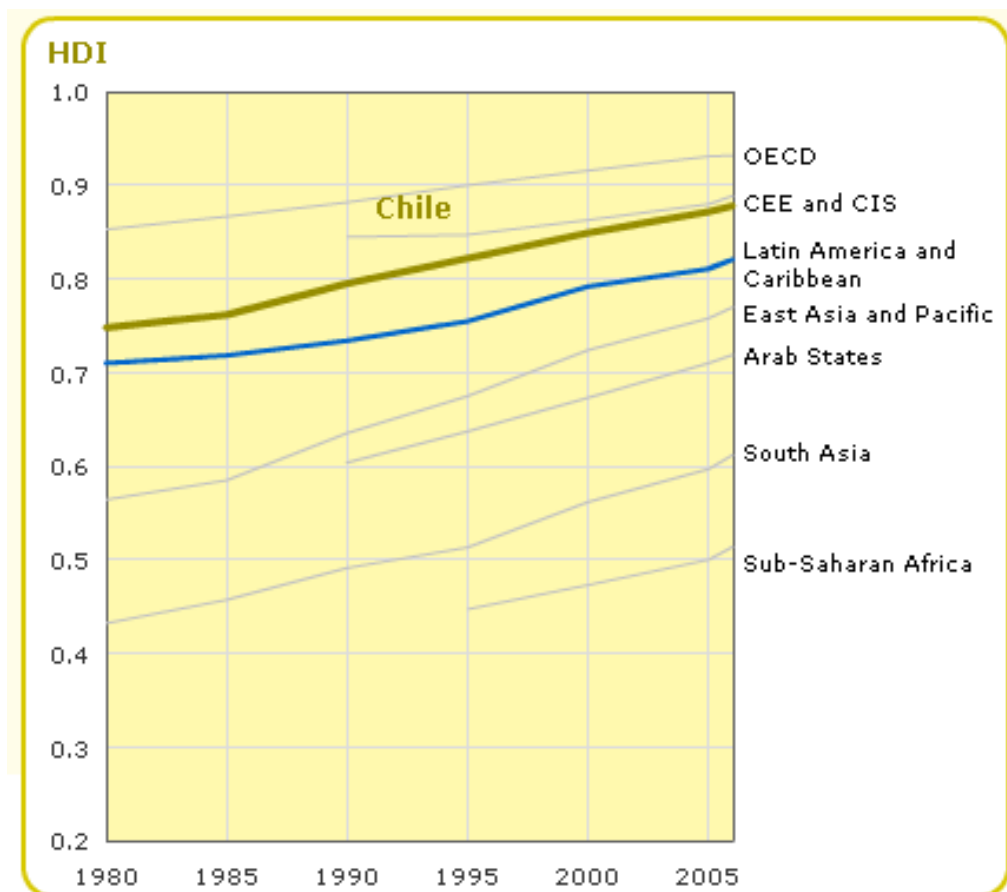
Además de los indicadores de estabilidad política, se puede apreciar que los sucesivos gobiernos democráticos han dirigido sus esfuerzos a mejorar los niveles de crecimiento económico y de desarrollo sostenido. En el siguiente gráfico, se puede observar que Chile ha subido posiciones en el Índice de Desarrollo Humano de forma continuada<sup>350</sup>. Si en 2006 ocupaba la segunda posición después de Argentina, en la actualidad es el país latinoamericano mejor posicionado, aunque los datos se recogieron en el año 2007, antes de la crisis<sup>351</sup>. Este índice lo elabora anualmente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y mide los avances promedio de un país en tres dimensiones: esperanza de vida al nacer, educación (medida por tasa de alfabetización de los mayores de 15 años, así como la tasa de matriculados en enseñanza básica, media y superior), y nivel de vida digno asimilado al Producto Interno Bruto (PIB) per cápita. El país avanza en la lucha contra la pobreza, pero persiste una fuerte desigualdad, falta de participación femenina y de minorías étnicas.

---

<sup>350</sup> PNUD. 2009. Human Development Report 2009. Informe de Desarrollo Humano <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/> (Consultado el 31 de octubre de 2009).

<sup>351</sup> El Mercurio. Chile lidera Desarrollo Humano en América Latina, pero baja un lugar. Santiago de Chile: (Consultado el 6 de octubre de 2009).

Gráfico 11. Evolución del Índice de Desarrollo Humano en Chile 1980-2005



Source: Indicator table G of the Human Development Report 2009

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2009.

En el gráfico anterior, se muestra que Chile se sitúa por encima del promedio de los países en vía de desarrollo, acercándose al promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) -y entre ellos la UE.-. El desarrollo humano *“comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Las personas son la verdadera riqueza de las naciones”*<sup>352</sup>. Por lo tanto, no sólo se toma en cuenta el crecimiento económico de un país, sino también la calidad de ese crecimiento y si la población es beneficiada con más y mejores oportunidades. Por lo tanto, el buen nivel de desarrollo humano que presenta

<sup>352</sup> PNUD. 2009. El concepto de Desarrollo Humano. <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/> (Consultado el 6 de noviembre de 2009).

Chile, fue en su momento un factor favorable para el acercamiento de la UE, y a su vez también puede ser el resultado de las políticas de apertura económica unidas a la consolidación del sistema democrático.

#### **4.4.- Un contexto económico favorable para las negociaciones**

Además de los factores de estabilidad política, se ve que en la década de los 90 se había alcanzado un contexto económico favorable para el comercio y las inversiones extranjeras. El mercado chileno no sólo era un mercado emergente con grandes atractivos, sino que también destacaba en la región latinoamericana por otros indicadores económicos que también son importantes de tener en cuenta a la hora de proponer un acuerdo comercial.

El contexto económico de estabilidad es sin duda un factor muy importante para la UE. Como hemos explicado anteriormente, Chile empezó sus reformas neoliberales y privatizó los sectores económicos antes que ningún otro país de América Latina; esto, durante la dictadura militar de Augusto Pinochet. Sin embargo, a pesar de su apertura unilateral, el país estuvo aislado económicamente por las violaciones a los derechos humanos, por lo que el comercio exterior no se convirtió en un factor importante de crecimiento económico hasta la llegada de la democracia<sup>353</sup>. Los nuevos gobiernos democráticos impulsaron el comercio, pero acompañado de un marco legislativo moderno y consecuente con el derecho internacional<sup>354</sup>.

Al igual que los llamados NICs (*New Industrialized Countries*) en referencia al despegar económico de algunos países del Sudeste Asiático) algunos economistas reconocen que la habilidad para establecer normas creíbles y permanentes pueden ser casi tan importantes como el dinamismo del mercado en la economía<sup>355</sup>.

---

<sup>353</sup> French-Davis, R. 2003. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*. Santiago de Chile: Saénz editores.

<sup>354</sup> Heritage Foundation, posicionó a Chile en el año 2003 como el país latinoamericano con mayor libertad económica y en cuarto lugar entre los países emergentes a nivel mundial. [www.heritage.org](http://www.heritage.org).

<sup>355</sup> Spiller, P. 2003. Institutions and Regulatory Commitment in Utilities Privatization. Unpublished, University of Illinois, citado en Maloney, W. F. 1997. Chile. En *The Political Economy of Latin America in the Postwar Period*, Eds Laura Randall. Austin: University of Texas Press.

En este sentido, Chile, adoptó por ejemplo nuevas leyes de acuerdo con las necesidades del comercio internacional y de la protección de la Inversión Extranjera Directa (IED). Aunque ya existía, desde 1974, el Decreto Ley 600 para otorgar claridad, trato igualitario y no discrecional a los inversionistas extranjeros, éste se modificó y mejoró en 1993 para atraer nuevas inversiones durante una impetuosa oleada de privatizaciones, con el fin de otorgar nuevos derechos en esta materia<sup>356</sup>. Posteriormente se modificó en el año 2005, en respuesta a la caída de las IED como efecto de la crisis asiática de 1998.

A pesar de la apertura unilateral y la pérdida de entradas fiscales con los aranceles, el gobierno chileno consiguió mantener una política fiscal fuerte. Las ganancias fiscales se incrementaron significativamente durante los primeros años de la década de los 90, debido de la reforma fiscal de 1990, a una mayor expansión de la actividad económica y las importaciones y a una reducción de la evasión fiscal<sup>357</sup>. La cuenta de capital ha sido normalmente positiva, porque la liberalización y privatizaciones atrajeron flujos de capital en forma de créditos e IED, y porque la alta tasa de interés también atrajo flujos de corto plazo<sup>358</sup>.

Asimismo, es importante hacer referencia a los grupos de interés en Chile. De acuerdo a Putnam y su “teoría del juego a dos niveles”, a nivel nacional los grupos de interés presionan al gobierno para que adopte políticas favorables y los políticos buscan poder para construir coaliciones entre esos grupos, es decir se necesita una aprobación interna para alcanzar también un buen acuerdo a nivel internacional<sup>359</sup>.

Uno de los aspectos favorables para la negociación del Acuerdo fue el hecho de la escasa resistencia por parte de lobbies empresariales o sindicatos. Como se explica anteriormente, el sector privado trabajaba estrechamente con los gobiernos de la Concertación para conseguir lo que Putnam llama una política de conciliación (*politics of compromise*), aquella que es aceptable

---

<sup>356</sup> Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII) [http://www.sii.cl/portales/inversionistas/info\\_inversionistas/dl600.htm](http://www.sii.cl/portales/inversionistas/info_inversionistas/dl600.htm) (Consultado el 25 de agosto de 2010).

<sup>357</sup> Larraín, F., y R. Labán. 1998. From Military to Democracy: Two Decades of Chilean Economic Policies. En *Economic Reform in Latin America*, eds H. Costin y H. Vanolli. New York: Dryden Press: 207.

<sup>358</sup> Larraín, F., y R. Labán. From Military to Democracy: 209.

<sup>359</sup> Putnam, R. Diplomacy and Domestic Politics: 434.

tanto para los grupos de interés domésticos como para las contrapartes en las negociaciones internacionales<sup>360</sup>.

Por su parte, los sindicatos no participaron en los procesos de negociación de forma activa, es decir no fueron un lobby importante ni a favor ni en contra de los acuerdos de libre comercio<sup>361</sup>. Los sindicatos quedaron atomizados durante la dictadura militar de Pinochet, ya que de acuerdo al Plan Laboral de 1979 sólo se permitían sindicatos a nivel empresarial y se fomentaba que en las empresas grandes hubiera más de un sindicato para dividir a los empleados<sup>362</sup>. Es decir, no podía existir un sindicato que representara un colectivo de trabajadores de más de una empresa, por lo que dejaron de existir los sindicatos por gremios locales o nacionales. Durante la década de los ochenta, con las sucesivas reformas neoliberales se siguieron fragmentando los sindicatos y la precarización del trabajo por lo que el nivel de sindicalización era muy bajo, hecho que no mejoró en la transición a la democracia<sup>363</sup>. Con los gobiernos democráticos, las reformas sindicales se orientaron a otorgar más derechos salariales, reducción de jornadas y creación de fondos de desempleo, mientras que las negociaciones colectivas dependerían de un acuerdo previo entre la empresa y los sindicatos<sup>364</sup>. Es decir se mantuvo la idea de proteger al trabajador como individuo, por lo que en la actualidad los sindicatos no representan a grandes colectivos sino a pequeños grupos de trabajadores de una empresa determinada. La debilidad de los sindicatos se percibe no sólo por su atomización en pequeños sindicatos sino también en la tasa de sindicalización que en el presente es casi tan baja como en la época de la dictadura militar -cerca de un 12%<sup>365</sup>.

Palacios-Valladares señala que diversos autores han demostrado que debido al carácter de “acomodación de la élite” en la transición chilena se perdieron los lazos de los sindicatos con los

---

<sup>360</sup> Walton y Mckersie, y Druckman fueron los primeros autores en explicar este doble proceso de aceptación en las negociaciones. En Putnam.R. *Diplomacy and Domestic Politics*: 434.

<sup>361</sup> Meller, P. *The Policial Economy of Chilean Trade Policy*: 276.

<sup>362</sup> Valenzuela, A., y S. Valenzuela. *Military Rule in Chile*.

<sup>363</sup> Palacios-Valladares, I. 2010. *From Military to Clientelism: Labor Union Strategies and Membership Trajectories in Contemporary Chile*. *Latin American Politics and Society*. 52 (2): 73-74.

<sup>364</sup> Larraín, F., y R. Labán. 1998. *From Military to Democracy*: 210-211.

<sup>365</sup> Guardia, A. 2007. *Alcances y Limitaciones de la Reformas Laborales en Chile*. En *Chile y la Globalización*, ed. Ensignia, Jaime. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

partidos políticos y el Estado, fortaleciendo a su vez la influencia de los empresarios<sup>366</sup>. En esta misma línea, Castiglioni sostiene que ya que los sindicatos nunca ganaron su fortaleza histórica *vis a vis* los empresarios, gradualmente perdieron interés en negociar con el gobierno<sup>367</sup>. Por ejemplo, con el gobierno de Frei las relaciones del gobierno con los sindicatos se volvieron distantes y frías, y de hecho, notablemente a favor de las empresas<sup>368</sup>. El deterioro de las relaciones explicaría por qué los sindicatos nunca presentaron una posición clara y unificada sobre los efectos de los acuerdos comerciales y no han sido actores de la sociedad civil a los que el gobierno tomara en cuenta a la hora de negociar acuerdos de libre comercio.

Además de la ausencia de conflicto sindical, las relaciones entre el gobierno y el sector privado también habían llegado a un importante nivel de entendimiento después de casi una década de reformas comerciales. La segunda gran apertura unilateral de Chile en la que se acordó reducir el arancel externo en un 1% anual hasta 2003, se negoció con los agentes económicos nacionales – públicos y privados- más importantes a partir de 1998<sup>369</sup>.

De acuerdo a la Ley de reforma arancelaria Nº 19.589 del 28 de octubre de 1998, la desgravación sería gradual:

---

<sup>366</sup> La autora hace referencia especialmente a los trabajos de los sociólogos chilenos como Manuel Antonio Garretón y Tomás Moulian. Palacios-Valladares. *From Military to Clientelism*: 76

<sup>367</sup> Castiglioni, R. 2005. *The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay. Retrenchment versus Maintenance, 1973-1998*. New York: Routledge: 108-109.

<sup>368</sup> Barrett, P. 1999. The Limits of Democracy: Socio-Political compromise and Regime Change in Post-Pinochet Chile. *Studies in Comparative International Development* 34 (3): 18) Citado En: Castiglioni .The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay: 108.

<sup>369</sup> Los gremios privados empresariales representaron a todos los sectores productivos, entre ellos la CPC, ASEXMA, FEDEFruta, FEPACH, SONAMI, Cámara Nacional de Comercio y Turismo, etc. Estudio de Montero, C. y Federici, J. 1997. *La inserción comercial de Chile en el mundo: un caso de cooperación entre empresarios y gobierno*, Santiago En: Silva, V.. 2001. Estrategia y agenda comercial chilena en los años 90. División de Integración y Comercio Internacional. *Revista de la CEPAL*, Serie Comercio Internacional 11. Santiago de Chile: CEPAL: 23-31.

**Cuadro 9. Aranceles Aduaneros Externos**

| AÑO  | ARANCEL UNIFORME |
|------|------------------|
| 1998 | 11%              |
| 1999 | 10%              |
| 2000 | 9%               |
| 2001 | 8%               |
| 2002 | 7%               |
| 2003 | 6%               |

*Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Chile, y la OCDE.*

A diferencia del primer gobierno democrático, el de Eduardo Frei mantuvo una estrecha comunicación y colaboración con el sector empresarial para consolidar la estrategia de inserción internacional. De acuerdo al estudio de Verónica Silva, el sector privado aceptó la rebaja arancelaria unilateral porque se vinculó con otras medidas compensatorias fiscales, subsidios y créditos a las exportaciones (estrategia de inserción chilena y mecanismos ofensivos comercial) y fortalecimiento de instituciones como CORFO, PROCHILE y SENCE, especializadas en el fomento empresarial, la promoción de las exportaciones y la capacitación respectivamente<sup>370</sup>.

Sin embargo, con la crisis asiática de 1997 se notaron rápidamente los efectos en las exportaciones, la pérdida de empleo y el déficit de la cuenta corriente. Los flujos de capital IED atraído por la alta tasa de interés y el crecimiento de las exportaciones hicieron que se apreciara el peso chileno, por lo que la crisis asiática tuvo un fuerte impacto en el contexto macroeconómico<sup>371</sup>. Durante los años que duró la crisis (1997-1999) los gremios representativos de las Pymes no sólo fueron los más reticentes a aceptar una reducción arancelaria unilateral, sino también a negociar acuerdos de libre comercio. Para darle una salida a este impasse comercial, el gobierno propuso facilitar nuevos instrumentos para capacitar y fomentar la inserción de las

---

<sup>370</sup> Prochile y Corfo reflejan nuevas modalidades de articulación público-privada orientadas a una mayor participación privada en los programas y una prescindencia gradual del Estado. En Silva, V. 2001. Estrategia y agenda comercial: 24-26.

<sup>371</sup> French-Davis R. y H. Tapia. *Tres variedades de políticas frente a la abundancia de capitales externos en Chile*, Brookings Institution Press, 2001. Citado en: Silva, Verónica. 2001. Estrategia y agenda comercial: 27.

Pymes en el sector exportador, en el Programa del Ministerio de Economía para el sexenio 2000-2006.

Las negociaciones con la UE se abrieron en un momento en el que la economía chilena se estaba tímidamente recuperando, y por tanto el contexto económico y los actores eran más que favorables a firmar un acuerdo de libre comercio; ni los sindicatos ni otros grupos sociales mostraron resistencia<sup>372</sup>, aunque tampoco fueron consultados, siendo mínima también la discusión con los parlamentarios. Sin embargo, los representantes de diversos gremios empresariales fueron consultados constantemente y algunos participaron activamente. Esto porque en las negociaciones se identificaron tres temas difíciles, siendo el primer de ellos el tema agrícola, ya que al igual que en el caso de EE.UU. los subsidios a la agricultura y los créditos a las exportaciones eran obstáculos al comercio tan importantes como los aranceles. Si bien la política agrícola europea se estaba discutiendo en la OMC de manera multilateral, como parte de la agenda de la Ronda Doha<sup>373</sup>, las negociaciones estaban estancadas, por lo que la opción bilateral resultó ser más importante. El segundo tema fue la pesca, en la que la UE solicitaba hacerlo en aguas de la Zona Exclusiva de Pesca (es decir dentro de las 200 millas soberanas) y desembarcar la pesca en tierra; el tercero, las denominaciones de origen para los vinos chilenos que usaban denominaciones predominantemente francesas. Las negociaciones resultaron favorables para todos los sectores, aunque el Acuerdo de Pesca no se llegó a firmar<sup>374</sup>.

Por parte de la UE, los sindicatos nacionales y los lobbies empresariales no mostraron inconvenientes sobre el Acuerdo en el Comité Económico y Social (CES), ya que no había una fuerte competencia por los productos chilenos, como se ha indicado anteriormente y en su mayoría se importaba cobre<sup>375</sup>. Muy distinto al caso con MERCOSUR, pues Brasil y Argentina eran

---

<sup>372</sup> Entrevista personal con un funcionario de la Comisión que aceptó dar una entrevista en total anonimato. 2007.

<sup>373</sup> Chile además forma parte del Grupo Cairns formado por 19 países agrícolas que negociación con una sola voz las reformas en materia agrícola dentro de la OMC. <http://www.cairnsgroup.org/>

<sup>374</sup> Entrevista a Pablo Urría, Ministro Consejero Económico de la Misión de Chile ante la UE, negociador de la DIRECON para el Acuerdo con la UE y con EE.UU., Bruselas, Bélgica, el 30 de enero de 2007.

<sup>375</sup> Entrevista a Luis Maia, Responsable Desk Chile de Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, Bruselas, Bélgica, el 31 de enero de 2007.

exportadores de grandes cantidades de carne, cereales, y frutas (representaban un 66% de las importaciones europeas)<sup>376</sup>

Las negociaciones fueron más lentas en un principio porque el mandato de negociación de la UE incluía a Chile y MERCOSUR como una sola contraparte, por lo que se encontraron con la resistencia de países como Francia, Irlanda, Reino Unido y el mismo Comisario Europeo de Agricultura, Franz Fischler, quienes se oponían a incluir una liberalización del mercado agropecuario europeo<sup>377</sup>. La posición favorable de Alemania, quien presidía ese momento el Consejo, España y el Vicepresidente de la Comisión Europea, el español Manuel Marín consiguieron sin embargo demostrar que el impacto no eran tan alto y que las ganancias eran mayores que las pérdidas<sup>378</sup>. Cuando MERCOSUR rompe las negociaciones con la UE el camino se hizo más fácil para Chile.

Para el Comité Económico y Social, un acuerdo UE-Chile crearía oportunidades para la progresiva apertura de los mercados en América Latina, siempre que se tuvieran en cuenta la naturaleza sensible de ciertos productos, y en general los intereses de los distintos sectores de la producción en las dos regiones. En el Informe del Comité de 1999 se destaca una mayor preocupación por la dimensión social y la participación de la sociedad civil chilena (sindicatos, ONG, Fundaciones y Pymes entre otros actores) en la negociación del acuerdo comercial y los programas de cooperación económica<sup>379</sup>. La Opinión del Comité aprobada por unanimidad, “recomendó mantener la cooperación para reducir los elevados niveles de pobreza e injusticia social, y aumentar los recursos destinados a la cooperación económica hacia las empresas de la UE y Chile”<sup>380</sup>.

---

<sup>376</sup> IRELA. 2000. Unión Europea-Mercosur. El largo camino hacia la liberalización comercial. Madrid: 6.

<sup>377</sup> Sanahuja, J.A. 2000. Asimetrías Económicas y Concertación Política en las Relaciones Unión Europea-América Latina: un examen de los problemas comerciales. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*: 15; y también IRELA. 2000. Unión Europea-Mercosur.

<sup>378</sup> IRELA. 2000. Unión Europea-Mercosur.

<sup>379</sup> Economic and Social Committee. Opinion on Relations between the European Union, Latin America and the Caribbean: socio-economic interregional dialogue. REX/013. Bruselas, 28 abril 1999.

<sup>380</sup> Recavarren, I. 2003. Las Relaciones entre la Unión Europea y Chile. Serie Economía Internacional, CECAL, [www.cecal.net](http://www.cecal.net)

En general, las relaciones comerciales entre la UE y Chile se complementaban, por lo que la idea de un Acuerdo de Asociación fue bien acogida por todos los países europeos.

#### **4.5.- Negociación del Acuerdo con Chile: intereses compartidos pero diferenciados**

##### *4.5.1.- Intereses para la UE*

###### *a) Intereses económicos, fomento y protección de las inversiones*

Los flujos de inversiones extranjeras en Chile durante los años 90 fueron constantes por diversos atractivos, pero principalmente por la estabilidad económica y la gran apertura comercial. Los sucesivos gobiernos mantuvieron una gran responsabilidad fiscal, llegando a mantener un superávit fiscal y un control de la inflación. Además, para atraer inversiones extranjeras Chile también apostó por convertirse en un país plataforma, considerando que *“la plataforma de inversiones o plataforma de negocios permite a los inversionistas extranjeros establecer en Chile una sociedad plataforma, para administrar inversiones en terceros países sin tener que soportar en Chile los impuestos a la renta que originen dichas inversiones”*<sup>381</sup>.

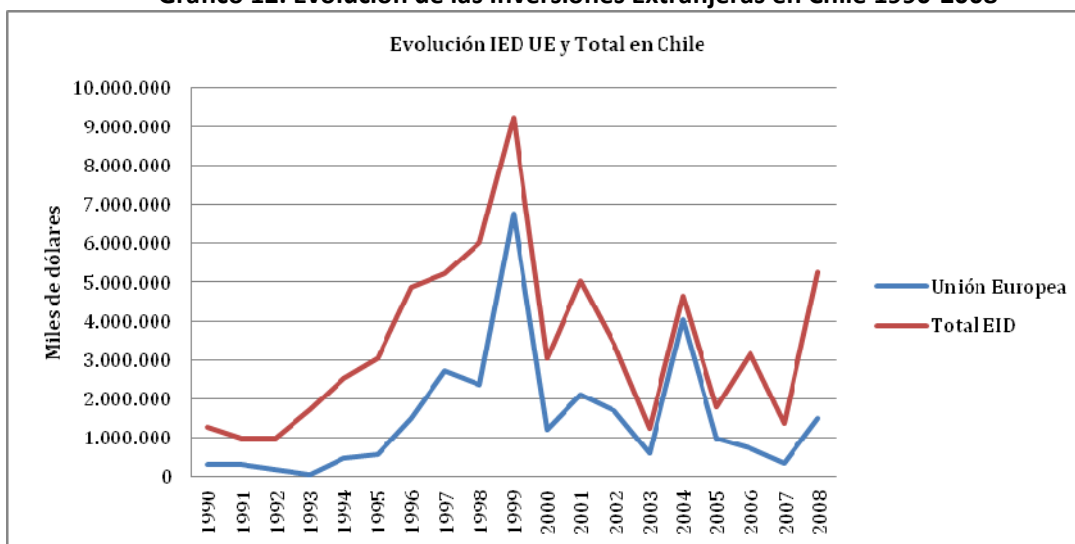
De la inversión extranjera acumulada en Chile desde 1974 a 2008 el primer país es Estados Unidos, con 16.944.808 de dólares (nominales), seguido por España con 14.512.061 de dólares (nominales). Pero desde los años 90 hasta la actualidad, los países europeos en conjunto –es decir si se toman como un bloque comercial- representan la principal inversión en Chile, como podemos apreciar en el Gráfico N° 11 <sup>382</sup>. En este sentido es importante señalar el interés europeo, sobre todo de España, de mantener dicho mercado preferente y proteger sus inversiones.

---

<sup>381</sup> Servicio de Impuestos Internos de Chile. Decreto Ley 824, artículo 41d. [http://www.sii.cl/portales/inversionistas/info\\_inversionistas/dl600.htm](http://www.sii.cl/portales/inversionistas/info_inversionistas/dl600.htm) (Consultado el 25 de agosto de 2010).

<sup>382</sup> Comité de Inversiones Extranjeras en Chile <http://www.cinver.cl>.

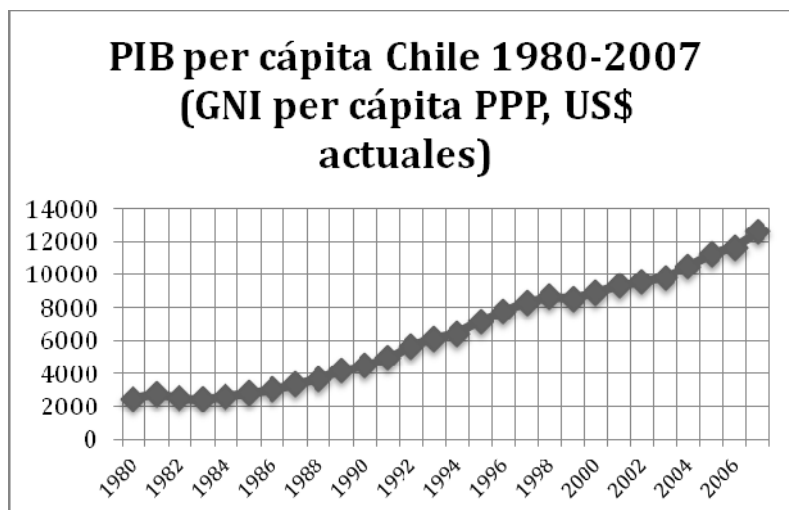
**Gráfico 12. Evolución de las Inversiones Extranjeras en Chile 1990-2008**



*Fuente: Datos del Comité de Inversiones Extranjeras del Gobierno de Chile (CINVER).*

En cuanto al comercio de bienes, se puede apreciar que para la UE el acceso al mercado chileno no parecía ser un tema de negociación importante, porque Chile ya era un país con una liberalización unilateral del comercio. Como hemos visto, esta desgravación arancelaria fue impuesta desde la dictadura militar de Pinochet y mantenida e incluso reforzada con los sucesivos gobiernos democráticos. Es decir, los aranceles en Chile para la mayoría de los productos de importación ya eran muy bajos -tan sólo un 10% cuando empezaron las negociaciones- por lo que las exportaciones europeas (netamente bienes de equipo y manufacturas) no tenían trabas comerciales significativas para entrar en el mercado chileno, a excepción de unos pocos productos. No obstante, como Chile había aumentado su PIB per cápita (Gráfico 12), se suponía que aumentaría igualmente el consumo y la demanda de productos manufacturados provenientes de Europa como automóviles, cosméticos, perfumes, así como diversos servicios como los financieros y otros como los culturales, educativos, esparcimiento, y turismo, donde se estaban concentrando inversiones extranjeras.

**Gráfico 13. PIB per cápita 1980 – 2007 (GNI per capita PPP current internacional \$)**



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de World Bank, WDI Data Set. Disponible en <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>

El intercambio comercial de la UE con Chile sólo representaba un 0,5% de su comercio exterior<sup>383</sup>; aunque para el país andino fuesen su principal socio comercial, no fue suficiente motivo para concluir el Acuerdo de Asociación.

Por el lado de las importaciones europeas de productos chilenos, no se puede decir que hubiera un interés estratégico por los productos de exportación chilenos, netamente agropecuarios y mineros. Quizás uno de los atractivos más importantes en lo que a comercio de bienes se refiere, fue la eliminación del arancel para productos de gran demanda como es el cobre.

En términos generales, se hizo más evidente el interés europeo por incrementar las inversiones y los servicios, proteger sus inversiones mediante el Acuerdo y la posibilidad de acceder al mercado de las compras públicas<sup>384</sup>. Las inversiones europeas se habían acumulado desde 1996, siendo el año 1999 el más importante con una inversión histórica de 9.230 millones de dólares nominales.

<sup>383</sup> Informes Dirección General de Comercio Exterior. Comisión Europea; y Abadía, T. 2002. UE, América Latina y la Cumbre de Madrid : 96.

<sup>384</sup> Entrevista personal con un funcionario de la Comisión, que aceptó dar una entrevista en total anonimato. 2007.

Estas inversiones se concentraban en servicios de telefonía, agua, electricidad, minería y canteras, pero también se han extendido a la industria manufacturera ligada a la pesca y acuicultura, agricultura, ganadería y silvicultura. Entre las inversiones en estos sectores se ve que la biotecnología era uno de los más importantes, por la inclusión de las patentes (propiedad intelectual industrial).

Además de las razones económicas que se pueden deducir de un TLC para la UE, se infieren razones políticas importantes en sintonía con el interés europeo de fortalecer su imagen y capacidad exterior.

#### *b) Fortalecimiento del diálogo político*

Con la caída del muro en 1989, el sistema internacional entró en una etapa de incertidumbre y cambio; así, el fin de las ideologías abrió paso a la expansión del libre comercio hacia el Este y sobre todo hacia los mercados emergentes como eran los asiáticos y latinoamericanos. Sin embargo, los desafíos para la UE no sólo eran comerciales. Para posicionarse a nivel internacional, debía dotarse de los instrumentos necesarios, por lo que era imperativo fortalecer la integración política a partir de las mismas instituciones. Con el Tratado de Maastricht en 1992, terminaron por perfilar a una Comisión Europea más activa en las relaciones exteriores de la UE, incluyendo el diálogo político, la cooperación en materia de seguridad y la cooperación al desarrollo. Si bien la Comisión ya tenía competencias exclusivas en materia de comercio internacional, se ampliaron sus competencias en relaciones exteriores para dar una mayor visibilidad a la UE como un actor internacional.

De acuerdo a Félix Peña y Ramón Torrent, era un secreto a voces que los nuevos acuerdos internacionales no se tomaban sobre la base de consideraciones económicas sino exclusivamente sobre la base de "*consideraciones geo-estratégicas*", para ganar una posición y un reconocimiento como actor internacional<sup>385</sup>. Esta es una visión compartida por diversos funcionarios europeos y

---

<sup>385</sup> Peña, F., y R. Torrent. 2005. Hacia una Nueva Etapa en las Relaciones Unión Europea y América Latina. Un Diagnóstico Inicial. Barcelona: Universidad de Barcelona, OBREAL: 26.

chilenos, que veían la firma del Acuerdo de Asociación como un interés más político que económico<sup>386</sup>.

En efecto, para la UE, la intensidad del intercambio comercial y la fortaleza de la cooperación al desarrollo no eran suficientes para posicionarse como un aliado en la región. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se venía perfilando como una política donde se armonizaran las políticas exteriores de los países miembros. Si bien la región latinoamericana no era prioritaria para la mayoría de los países miembros, se fue desarrollando una fuerte convención en el seno de las instituciones comunitarias, respecto a la importancia de fomentar el diálogo político con países terceros. El diálogo político fue el instrumento de política exterior incorporado con el Tratado de Maastricht en 1992, para afirmar la identidad de la UE a nivel internacional.

El diálogo político se mantuvo de forma bianual en encuentros ministerial entre los países latinoamericanos y europeos junto con la Troika europea, que incluía un representante de la Comisión; estas reuniones se formalizaban una vez al año con el Grupo de Río. Dichos encuentros mejoraron el conocimiento de los países miembros hacia una zona geográfica hasta entonces poco relevante para la UE, por lo que se buscaba intensificar este diálogo con algunas sub-regiones y países latinoamericanos, reconociendo el grado de diversidad en la región.

En la Resolución del Parlamento Europeo (PE) de 1997, queda de manifiesto que la PESC no estaba siendo aprovechada en las relaciones con América Latina, en parte por la propia indefinición de la estrategia determinada por la Comisión para 1996-2000, que no incorporaba un plan de acción concreto en esta materia. Es decir, faltaba un verdadero diálogo político que se centrara en medidas que crearan confianza entre los Estados en materia de seguridad, como el control de armamentos, la prevención de conflictos internacionales y mantenimiento de la paz<sup>387</sup>. Lo anterior se traduciría en el establecimiento de acciones de cooperación, como por ejemplo entre las

---

<sup>386</sup> Entrevistas realizadas a funcionarios de instituciones europeas y chilenas José Miguel Torres, Juan Fierro, Luis Maia, Pablo Urria, y funcionario que dio entrevista en total anonimato. Enero de 2007 – enero 2009.

<sup>387</sup> Parlamento Europeo. 1995. Resolución del Parlamento Europeo del 16-01-1997 sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo “Unión Europea y América Latina: la situación presente y perspectivas para una asociación más cercana 1996-2000. COM(95).

Fuerzas Armadas y la participación de efectivos latinoamericanos en operaciones de paz (en el caso de Chile, participaron en Chipre y Bosnia).

Esta estrategia de acercamiento y entendimiento venía además acompañada por la percepción de que “la UE corre el riesgo de quedar relegada a un segundo plano respecto a los Estados Unidos de América, en lo que se refiere a las actividades políticas, económicas y a las relacionadas con la inversión”, por lo que se pedía entre otros fomentar la inversión de las empresas europeas y en concreto las Pymes, mediante el incremento de fondos destinados a AL-Invest, Socios de Inversión de las Comunidades Europeas (ECIP) y el Banco Europeo de Inversiones (BEI)<sup>388</sup>.

#### *c) El desafío del ALCA y la diversificación de los mercados*

El fin de la Guerra Fría significaba para muchos analistas políticos el principio de un mundo “unipolar”, liderado por Estados Unidos. Sin embargo, todo indicaba que en lo económico, el sistema seguía siendo “multipolar”. Con la profundización de la integración europea y la creación del ASEAN<sup>389</sup>, Estados Unidos se quedaba sólo en un mundo en plena competición regional. Mientras estos países se unían en busca de un mayor protagonismo en el nuevo orden internacional, Estados Unidos también daba un nuevo rumbo a su política exterior tras los desacuerdos mantenidos durante el gobierno de Ronald Reagan en los años 80, reforzando las relaciones interamericanas con un programa regional de crecimiento económico y estabilidad.

En este contexto interamericano, el presidente George Bush anunció su iniciativa para las Américas en junio de 1990 para crear una Zona de Libre Comercio desde Alaska a Tierra del Fuego, como parte de una elaborada estrategia económica y política hacia la región. Esta iniciativa no sólo coincidía con el fenómeno de la regionalización, sino más concretamente con el proceso de negociación y formalización del NAFTA<sup>390</sup>. De hecho, parecía ser más un intento de aliviar el temor de los países latinoamericanos a los efectos del NAFTA, así como una reafirmación de que no

---

<sup>388</sup> Parlamento Europeo. 1995. Resolución sobre la Comunicación. COM (95).

<sup>389</sup> Por sus siglas en inglés: Association of Southeast Asian Nation (ASEAN).

<sup>390</sup> En español conocido como Tratado de Libre Comercio a América del Norte (TLCAN) entre Canadá, Estados Unidos y México se negoció desde 1987 entrando en vigor el 1 de enero de 1994.

dejarían a un lado a América Latina en el nuevo orden mundial<sup>391</sup>. Los objetivos a largo plazo de la integración hemisférica se centraban en tres ejes: la reducción de la deuda, las inversiones y el comercio.

Chile fue visto como un socio potencial de NAFTA ya en 1992, cuando Bush insinuó informalmente que podría ser el siguiente miembro. Sin embargo, esta invitación sólo se hizo más palpable a partir de la Primera Cumbre Hemisférica celebrada en Miami en 1994; el Presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, el Presidente de México, Ernesto Zedillo y el Primer Ministro de Canadá, Jean Chrétien, invitaron a Chile a participar en el NAFTA. Para Van Klaveren esta invitación fue muy bien acogida, porque *“las relaciones con Estados Unidos representan una prioridad central para la política exterior chilena, no sólo por la posición preeminente que ocupan en los ámbitos global y regional, sino también debido a la historia de las relaciones bilaterales (...) se trata además de un tema de atención preferente para un amplio espectro de los sectores políticos, en una medida muy superior al interés que pueden despertar nuestras relaciones con Europa y Japón, pese a que desde el punto de vista económico éstas pueden asumir una importancia similar”*<sup>392</sup>.

Es en el contexto del ALCA y de las iniciativas comerciales norteamericanas que la Comisión Europea advertía al Consejo y el PE que *“de continuar las tendencias del comercio intrarregional observadas en la región y no asumir la UE alguna posición más comprometida al respecto, ésta perdería indefectiblemente cuotas de mercado”* en el Cono Sur<sup>393</sup>.

Casi un año después, en agosto de 1995, una delegación de comercio del Congreso norteamericano viajó a Chile, con la idea de presentar la nueva política de Estados Unidos, ahora más enfocada a mejorar las relaciones interamericanas. Para este grupo de congresistas, la votación del *Fast-Track* o “vía rápida” para empezar las negociaciones sobre libre comercio, tenía un éxito garantizado por el deseo incuestionable de tener a Chile como socio. Además de alabar

---

<sup>391</sup> Foweraker, J. 1996. *From NAFTA to WHFTA?: Prospects for Hemispheric Free Trade*. En: *Cooperation or Rivalry. Regional Integration in the Americas and the Pacific Rim*, eds. Nishijima, S., y P. Smith. Boulder: Westview Press: 151.

<sup>392</sup> Van Klaveren, A. 1998. Inserción Internacional de Chile. En *Chile en los Noventa*, eds C. Toloza y E. Lahera. Presidencia de la República de Chile: 135.

<sup>393</sup> IRELA. Unión Europea –Mercosur.

los resultados económicos de ese país, y congratularse por la transición democrática, los congresistas se mostraron preocupados por los acuerdos que estaba manteniendo con la UE y MERCOSUR. Congresistas como Bill Thomas intentaron convencer a Chile de que la idea de ingresar al MERCOSUR sería “*un matrimonio forzado*”, mientras que con el NAFTA se les garantizarían “*un amor verdadero*”, por lo que merecía la pena esperar<sup>394</sup>. El congresista Gibbons, aseguró que estaban hablando con los “*dueños de la casa*” (en referencia al Congreso) y que a pesar de las disputas familiares, los problemas se resolverían muy pronto<sup>395</sup>. Sin embargo, pese a las grandes expectativas que dejaron en su paso por Chile, el *Fast-Track* no contó con unanimidad en el Congreso, sobre todo por la presión de los sindicatos y el miedo de muchos congresistas (republicanos y demócratas) a perder futuros votos.

Tras el fracaso del *Fast-Track*, Chile se adhirió como socio de MERCOSUR en junio de 1996, y comenzó con éxito sus negociaciones para establecer una zona de libre comercio con la UE. Siguiendo una política de regionalismo abierto, también estableció acuerdos de libre comercio con casi todos los países latinoamericanos y Canadá. Con este último país se desarrolló una relación especial, teniendo encuentros de Jefes de Estado anuales desde 1995. El Primer Ministro de Canadá en 1996, Jean Chrétien, manifestó en una rueda de prensa la urgencia de un TLC con los países del Cono Sur, refiriéndose a las intensas gestiones europeas en el MERCOSUR y Chile; al respecto, declaró “*preferiríamos tenerlos en las Américas que verlos orientarse hacia otras regiones*”<sup>396</sup>. En esta carrera comercial, Canadá negoció en un tiempo record, pues a fines de ese mismo año ya tenía un TLC firmado con Chile, el cual entró en vigor en 1997. Este fue el primer acuerdo de Chile con un país industrializado, pero le siguieron otros acuerdos de libre comercio importantes como el suscrito con México en 1998.

Estados Unidos se enfrentaba, por tanto, a los riesgos comerciales de una desviación de sus productos. Las posibilidades de un TLC con EE.UU. bilateral o dentro del NAFTA levantaron gran expectativa, pero no avanzaron en esos años debido a la reticencia del Congreso norteamericano

---

<sup>394</sup> Committee on Ways and Means. 1996. Report on Trade Mission to Costa Rica, Chile and Argentina. Washington D.C: U.S House of Representatives: 36.

<sup>395</sup> Committee on Ways and Means. 1996. Report on Trade Mission to Costa Rica, Chile and Argentina.

<sup>396</sup> IRELA. 1997. ¿Un Desafío al Triángulo Atlántico? Contexto y Agenda de una cumbre UE-América Latina. Madrid: Informe IRELA.

de facilitar un *Fast Trak* para abrir las negociaciones con Chile. En el segundo mandato de Bill Clinton en la Casa Blanca, las prioridades cambiaron hacia Chile. Además, se intensificaron las negociaciones entre EE.UU. y Chile durante varios años, hasta la firma del Acuerdo de Libre Comercio en 2001, un año antes que con la UE. Este cambio en la actitud de Estados Unidos no estaba relacionado con el efecto de desviación de comercio que produciría un acuerdo entre Chile y la UE, sino que el factor más importante fue demostrar que USA es un socio importante en las relaciones comerciales regionales lo que motivaría progresivamente a otros países que quieran evitar la discriminación en sus exportaciones hacia el mercado norteamericano. En el caso de Chile el TLC servía además para influir en los países que dependen del mercado norteamericano en sumarse al ALCA<sup>397</sup>.

La firma del TLC de Chile con Estados Unidos produjo reacciones negativas de países como Brasil. En palabras de su ministro de Exteriores, Luiz F. Lampreia, “la decisión de Chile de ingresar al NAFTA es incompatible con el MERCOSUR”<sup>398</sup> aunque quizás querían expresar que era incompatible con la idea de fortalecer la integración en Sudamérica. Claro que los efectos de la diversificación de Chile de los mercados no sólo afectaba a la integración con MERCOSUR, sino también al posicionamiento de la UE como socio preferente de este país.

Los países europeos han sido tradicionalmente socios preferentes de Chile, siendo esta región el destino principal de las exportaciones chilenas. En la década de los años 80, el 40% de las exportaciones se dirigían a la UE, pero con la apertura comercial de los años 90 Chile diversificó sus mercados firmando acuerdos con varios países, lo que supuso una reducción de las exportaciones hacia la CEE. En ese periodo, las exportaciones a la UE sólo llegaban a representar un 26%, no obstante seguía siendo el principal destino, lo que demostraba que la relación comercial estaba consolidada a pesar de la mayor competencia por los mercados<sup>399</sup>.

---

<sup>397</sup> El autor señala que los intereses de EE.UU. en Chile no fueron comerciales sino una estrategia regional . Weintraub, S. 2004. Lessons from the Chile and Singapore Free Trade Agreements. En *Free Trade Agreements. U. S. Strategies and Priorities*, eds. J. Schott. Washington DC: Institute for International Economics: 83.

<sup>398</sup> El País. Malestar en Brasil por el pacto comercial entre Chile y EEUU. 6 de diciembre de 2000.

<sup>399</sup> Meller, P., y R.E. Sáenz. *Auge Exportador Chileno*:17.

Además de negociar acuerdos con países como Estados Unidos, Canadá y países asiáticos, Chile apostó por los acuerdos de libre comercio o de complementación económica con sus vecinos latinoamericanos, porque a diferencia del comercio con los países desarrollados, esto favorecía la exportación de bienes con mayor valor agregado, los servicios y la inversión; además, debido a los vínculos culturales e históricos, se hacía necesario incrementar las condiciones de seguridad de Chile en el entorno regional; es decir, mejorar las relaciones vecinales<sup>400</sup>.

Como se ha explicado en el tercer capítulo, los efectos para la UE de la estrategia chilena de diversificación de los mercados era inevitable, pero se ha intentado mantener las relaciones económicas privilegiadas; por lo tanto, se hacía necesaria una nueva estructura que potenciara las relaciones.

#### *d) La protección de la Propiedad Intelectual*

A medida que las barreras al comercio han ido desapareciendo, el interés de los países europeos ha sido el de armonizar las leyes nacionales y las reglas del comercio que regulan la competencia entre distintos países. Estas reglas (por su ausencia o exceso) aparecen como las barreras al libre comercio y a la inversión extranjera de hoy en día<sup>401</sup>, aunque las presiones de los países europeos por las leyes de la competencia pueden ser más fuertes en aquellos países donde existe una internacionalización de la producción mayor<sup>402</sup>. En el caso de Chile, el comercio intra-industrial no es relevante para Europa, por lo que merece un mayor atención la protección de la IED, en especial en el sector servicios (telecomunicaciones, gas, agua, financieros, construcción, *retail*), las compras públicas y la protección de la Propiedad Intelectual (PI).

---

<sup>400</sup> Sáenz Sebastián, S. y J. G. Valdés. 1999. Chile y su política comercial lateral. Revista de la CEPAL 67: 87. Estos autores citan a autores como Frankel, J. 1997. Regional Trading Blocs, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE) en referencia a los determinantes culturales e históricos que favorecen o hacen necesario los TLC, y Mansfield, E.D. 1993. Effects of international politics on regionalism in international trade, K. Anderson y R. Blackhurst (eds.), Regional Integration and the Global Trading System, Ginebra, Suiza, Harvester Wheatsheaf, sobre las "externalidades de seguridad" en los que hay mayores niveles de intercambio comercial entre países que son aliados estratégicos que entre aquellos que se demuestran que son adversarios.

<sup>401</sup> Trebilcock, M., y R. Howse. The Regulation of International Trade: 591.

<sup>402</sup> Held, D., A. McGrew; D. Goldblatt y J. Perraton. 1999. *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Stanford: Stanford University Press: 176.

Como la mayoría de los países en desarrollo, en Chile se notaba una ausencia de garantías jurídicas que protegieran los intereses europeos en sus inversiones (cuando implicaban marcas y patentes) y en el mercado donde se distribuían bienes europeos falsificados, especialmente en el sector farmacéutico e informático (propiedad industrial de marcas y patentes) y el audiovisual (propiedad intelectual de derechos de autor).

De acuerdo al capítulo sobre la protección de la PI, Chile se ha comprometido a conceder y garantizar una protección adecuada y efectiva a los derechos de propiedad intelectual acorde con las más elevadas normas internacionales<sup>403</sup>; esto, debido a que se establecía un mínimo en referencia al Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), pero se esperaba que Chile se adhiriera al Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT). En este sentido, uno de los avances más significativos en Chile fue la creación del Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INAPI) en el año 2008, cuya vinculación con la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) permite patentar un invento y que quede protegido en todos los países que suscriben el Acuerdo<sup>404</sup>.

Para la UE este es un paso importante, porque con el antiguo Departamento de Protección Industrial (DPI) se tardaba un promedio de siete años y medio para obtener una patente, mientras que se espera que con el INAPI en Chile pueda proteger las patentes en tres años y medio como máximo<sup>405</sup>. Con una protección de las patentes más eficiente, se pretende estimular y fomentar la transferencia de conocimiento e innovación industrial para dar más competitividad a las empresas e independencia, frente a las invenciones de países más desarrollados.

Las negociaciones con la UE y también con Estados Unidos se vieron además reforzadas por el interés chileno en ingresar a la OCDE, por lo que se ha notado un firme compromiso de los

---

<sup>403</sup> Artículo 168 del Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile.

<sup>404</sup> Comisión Europea. 2006. Comunicado Conjunto de la CUMBRE UE - CHILE II Viena (Austria). <http://europa.eu.int/rapid/pressReleases>. (Consultado e13 de mayo de 2006).

“Las Partes se han congratulado por los niveles actuales de cooperación bilateral y por el incremento de esta cooperación mediante diálogos políticos en torno a los ámbitos de interés común, que incluyen la enseñanza superior, el empleo y las políticas sociales. Estos diálogos políticos deben continuar y ampliarse a otros ámbitos como la propiedad intelectual, la sociedad de la información y el medio ambiente, entre otros”.

<sup>405</sup> Acevedo Ferrer, C.L. Del DPI al INAPI. Ponencia presentada por Jefe Departamento de Propiedad Industrial, Santiago, Chile, Octubre 27, 2008.

gobiernos chilenos en mejorar la protección de la propiedad intelectual. El compromiso de Chile se vio finalmente culminado con la aprobación de la Ley N° 20.435 en mayo del año 2010, mediante la cual se convirtió en el primer país de América Latina en regular la responsabilidad de los Prestadores de Servicios en Internet (ISP). Tal y como solicitaron los países europeos, se reforzaron los instrumentos y las sanciones que se pudieran aplicar para entablar acciones judiciales contra la piratería de los derechos de autor<sup>406</sup>.

#### *4.5.2.- Los intereses económicos de Chile por el Acuerdo de Asociación*

América Latina se convirtió en un mercado emergente muy atractivo para los inversionistas europeos y, como hemos visto, Chile destacaba entre los países más dinámicos de la región a pesar de su reducido mercado. Sin embargo, ni América Latina ni Chile en particular eran socios prioritarios para Europa. En primer lugar, la UE como integración regional daba preferencia al comercio intracomunitario, y después a los países vecinos por su proximidad geográfica y a Estados Unidos por su enorme mercado. Sobre todo desde la década de los 90, la mayor prioridad de la UE se centró en la ayuda económica hacia los países del Este, en detrimento de otras zonas geográficas como América Latina o Asia. En este contexto, Chile como el resto de los países latinoamericanos competía por el mercado europeo.

Siendo un país con un mercado tan pequeño –sólo 15 millones de habitantes en los años 90-, y con un poder adquisitivo limitado – un País en Vías de Desarrollo (PVD) de renta media-, el mercado europeo era muy importante para incrementar sus exportaciones, aprovechando los beneficios de la economía de escala. Pero sin duda, cuando Chile manifestó su interés por negociar un acuerdo comercial con la UE, lo hizo con unos objetivos orientados a mejorar el acceso de sus productos a un mercado europeo notoriamente proteccionista para los productos agropecuarios, tanto por sus altos aranceles y fijación de cuotas, como por las estrictas medidas sanitarias y fitosanitarias. Además, Chile tampoco se quería quedar atrás en las negociaciones con la UE, sobre todo desde

---

<sup>406</sup> OMPI. 2010. Chile abre nuevos caminos a la reglamentación de la responsabilidad de la P.I. Revista OMPI 3. [http://www.wipo.int/wipo\\_magazine/es/2010/03/](http://www.wipo.int/wipo_magazine/es/2010/03/) (Consultado el 15 de diciembre de 2010).

que los europeos mostraron intereses por negociar con MERCOSUR, ya que podría crear desviación de comercio con productos chilenos agropecuarios<sup>407</sup>.

A pesar de que Chile ha sido participe de las negociaciones multilaterales de liberalización del comercio, primero en el GATT y después en la OMC, lo cierto es que la lentitud de éstas hizo que en la década de los 90 muchos países optaran por tratados de libre comercio bilaterales o regionales. En el caso de Chile, esta no fue la excepción y se sumaron a la firma de tratados bilaterales que pudieran ofrecerles mayores beneficios de acceso a mercado<sup>408</sup>.

a) Crecimiento del PIB por el aumento y diversificación de las exportaciones

Como se mencionó anteriormente, Chile mantuvo negociaciones en paralelo con varios países en busca de nuevos mercados, Estados Unidos y Japón entre los más importantes. Pero además de diversificar sus mercados de destino de las exportaciones con los TLCs, Chile también podría diversificar y mejorar la calidad de sus productos gracias a la inversión privada nacional e internacional y a los créditos y apoyos del Estado. En cuanto al sector de las importaciones, la industria nacional también podía beneficiarse al importar bienes de equipo con arancel cero, aunque el arancel a la importación en esa época ya era muy bajo; tan sólo un 9% en el año 2009.

Además de las facilidades de acceso a nuevos mercados, para Chile al igual que para cualquier país -sobre todo cuando es pequeño- el mayor beneficio de un acuerdo de libre comercio es que define las reglas del juego y le otorga protección a largo plazo, en lo que a derecho internacional se refiere; lo anterior se denomina *pacta sunt servanda*, de acuerdo a la convención de Viena sobre la obligación de los tratados y el reconocimiento de la OMC de dicha convención.

De acuerdo a Sáenz y Valdés, Chile debía corregir las fallas del mercado que la apertura unilateral no pudo: asimetrías de información; imperfecciones de mercado e incertidumbres (por ejemplo,

---

<sup>407</sup> Con un Acuerdo UE-Mercosur los europeos comprarían más productos de esos países en detrimento del comercio con Chile.

<sup>408</sup> Estas son por ejemplo recomendaciones de Krugman, P.R. 1991. Is Bilateralism Bad?. En *International Trade and Trade Policy*, eds. Helpman y A. Razin. Cambridge: MIT Press. Citado en Larraín y Labán. 1998. From Military to Democracy: 213.

desconocimiento de las condiciones de los mercados y de legislaciones que afecten el comercio y la estabilidad de los intercambios); falta de transparencia; y existencia de incentivos permanentes para desviarse de ciertos patrones de comportamiento (por ejemplo, a través de la proliferación de presiones proteccionistas). Todos estos elevaban los costos de operar en los mercados internacionales<sup>409</sup>.

Los Tratados de Libre Comercio (TLC) cumplen dos funciones importantes a la hora de promover el comercio:

- a. eliminación y reglamentación de las barreras comerciales proveyendo un marco de cooperación.
- b. reducción de los costos de transacción, información, regulación y reglamentación, conjunto de reglas que otorga estabilidad y transparencia.

Por costos de transacción se entiende “los costos de medir el valor de los atributos de lo que se está intercambiando y los costos de proteger derechos y vigilar y hacer valer acuerdos”<sup>410</sup>. Esto porque aunque un país como Chile adquiera facilidades para exportar a otro país, ya sea por sus precios más bajos o preferencias en general del consumir de ese país, sin un TLC siempre existe el riesgo de que los lobbies de los sectores amenazados por esta competencia puedan terminar presionando a su gobierno para que suba las medidas proteccionistas.

Por lo tanto, además del acceso a un mercado de casi 500 millones de personas, lo más importante para Chile era dar estabilidad a una relación de largo plazo.

*b) Un acuerdo de libre comercio contribuye a la creación de empleo*

Los acuerdos de libre comercio fomentan las exportaciones de nuevos productos a más destinos, bajo acuerdos de preferencias arancelarias. Gracias al aprovechamiento de las economías de escala, la producción aumenta y los costos disminuyen.

---

<sup>409</sup> Sáenz Sebastián, S. y J. G. Valdés. 1999. Chile y su política comercial lateral. *Revista de la CEPAL* 67: 84.

<sup>410</sup> Dixit, A. 1996. *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press. En Sáenz y Valdés. 1999. Chile y su política comercial: 84.

En el caso de Chile, estas economías de escala han sido particularmente visibles en el sector agro-exportador, pero hay otros sectores que también se podían beneficiar de un acuerdo de libre comercio con Europa.

Las inversiones extranjeras y el fomento en la producción e innovación por parte del gobierno mejoraron las capacidades productivas y exportadoras de Chile. El crecimiento de las exportaciones ha tenido un impacto esperado en el crecimiento del PIB, pero también en la creación de empleo de forma directa (trabajos en el sector exportador) y de forma indirecta (trabajos creados por subcontratación o bien por clusters o encadenamientos asociados a la producción o distribución principalmente de *commodities* en el sector minero, agropecuario, pesquero, y silvicultura).

De acuerdo a un estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) los acuerdos comerciales de Chile han duplicado el empleo desde 1996 a 2003, siendo el empleo indirecto el que más ha aumentado. En total, el empleo por las exportaciones creció de un 17,6 % en 1996 a un 22% en el año 2003<sup>411</sup>.

---

<sup>411</sup> OIT. 2008. Los Acuerdos de Libre Comercio y su impacto en el empleo. Santiago de Chile: Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina: 141.

**Cuadro 10. Relación Comercio Exterior y Empleo 1996-2003**

| Año  |  | Empleo Total | Empleo Directo | Empleo Indirecto |
|------|--|--------------|----------------|------------------|
|      | <i>Por el Total de Exportaciones</i>                         |              |                |                  |
| 1996 | Nº Personas  | 557.393      | 342.322        | 215.070          |
|      | % total  | 100          | 61,4           | 38,6             |
| 2003 | Nº Personas  | 716.624      | 388.026        | 328.598          |
|      | % total  | 100          | 54,1           | 45,9             |
|      | <i>Por el Total de Exportaciones vinculadas con Acuerdos</i> |              |                |                  |
| 1996 | Nº Personas  | 241.600      | 153.300        | 88.000           |
|      | % total  | 100          | 63,5           | 36,4             |
| 2003 | Nº Personas  | 447.100      | 242.000        | 205.100          |
|      | % total  | 100          | 54,1           | 45,9             |

Fuente: OIT, 2008. Los Acuerdos de Libre Comercio.

A partir de los datos ofrecidos por el estudio de la OIT<sup>412</sup>, se percibe que el dinamismo exportador tenía una relación directa con acuerdos firmados con países latinoamericanos y con Canadá, por lo que se podría esperar que la contribución al empleo tuviera la misma tendencia con un acuerdo con la UE.

*c) La continuidad de la cooperación al desarrollo de la UE hacia Chile*

Las relaciones de la UE con Chile no sólo se han definido por el comercio sino también por la cooperación al desarrollo. Como se explicó en el capítulo 2, las ayudas económicas a terceros países se fueron incrementando con el tiempo y diversificando regionalmente, por lo que la UE pasó de ser un bloque comercial a un actor internacional de peso como donante de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en sus diferentes variantes (bilateral, multilateral, triangular, en forma de créditos o sin retorno, etc.). Bajo los objetivos del Tratado de Maastricht de dotar la recién creada UE de una capacidad internacional acorde con las necesidades de su nuevo entorno, la cooperación al desarrollo se incluyó como una política de la UE de competencia compartida entre la UE y los Estados miembros. En el apartado sobre Cooperación al Desarrollo del Tratado

<sup>412</sup> OIT. 2008. Los Acuerdos de Libre Comercio.

Constitutivo de la UE, se establece en el artículo 177 que la política de cooperación de la UE se enfocará a:

- *“El desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos;*
- *La inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial;*
- *La lucha contra la pobreza en los países en desarrollo*<sup>413</sup>.

La UE, en conjunto con sus países miembros, fue el mayor donante de AOD en América Latina en la década de los noventa, llegando a representar el 61,5% de la misma<sup>414</sup>. En Chile, la UE sigue siendo el mayor donante de ayuda bilateral y multilateral, con una relación afianzada a partir del Acuerdo de Asociación.

Esta AOD se traduce en políticas de cooperación internacional al desarrollo, lo que se entiende como *“el conjunto de flujos económicos, de programas, aportes humanos y comerciales que se trasladan desde los países donantes a los países en vías de desarrollo, países receptores, bien directamente o a través de una institución multilateral”*<sup>415</sup>. Esta cooperación también es posible entenderla como *“el conjunto de acciones diseñadas y ejecutadas por actores públicos y privados de distintos países, que buscan promover un progreso más justo y equilibrado en el mundo, con el objetivo de construir un planeta más seguro y pacífico”*<sup>416</sup>.

Aunque de acuerdo a las prioridades de la OCDE, la AOD se dirige preferentemente a los países de renta baja y media-baja<sup>417</sup>, Chile fue beneficiario de ayuda europea con el fin de consolidar la democracia y mejorar el desarrollo económico, estancado éste con la crisis de la deuda externa en

---

<sup>413</sup> TUE 1992, consolidado nuevo Título XVII “Cooperación al Desarrollo” art. 177-181. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:es:pdf> (consultado el 10 de junio de 2006).

<sup>414</sup> Comisión Europea. 1995. Unión Europea y América Latina; y Memorias de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI).

<sup>415</sup> Sanz-Carranza, A. 2004. Proyectos de desarrollo y procesos participativos: intervenciones desde la ingeniería para la promoción del desarrollo humano. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya: 45.

<sup>416</sup> Sanahuja, J.A., y M. Gómez-Galán. El Sistema Internacional de Cooperación L: 17.

<sup>417</sup> De acuerdo a la clasificación del Banco Mundial (Método Atlas) la clasificación de los países de acuerdo al PIB per capita es el siguiente en el año 2009: Renta Alta (US\$ 11.906 o más), Renta Media Alta (US\$ 11.905-3.856), Renta Media Baja (US\$ 3.855-976), Renta Baja (US\$ 975 o menos).

los años 80. Es así como Chile recibió ayuda durante los años 90 a pesar de ser un país de renta media-alta. A raíz del crecimiento y desarrollo económico del país andino, la ayuda internacional destinada a Chile ha ido disminuyendo progresivamente, con excepción de la ayuda europea que se ha incrementado. Para la UE, estas ayudas han cambiado de forma y orientación de acuerdo a la redefinición de los intereses.

La base jurídica que ha regulado la cooperación entre Chile y la UE son los Acuerdos Marco de 1990 y de 1996 (este último reemplaza al de 1990), que establecieron la política general de cooperación y sus ámbitos de acción. El Acuerdo Marco de 1996 define como objetivo específico avanzar en la negociación de una asociación de carácter político y económico. Se le asigna, por tanto, a la cooperación un rol instrumental al servicio del cumplimiento del objetivo principal del Acuerdo<sup>418</sup>.

La modalidad principal por la que se aplica la cooperación entre estos países es de tipo financiera, a través de fondos para proyectos y becas para alumnos de educación superior (*Erasmus Mundo*). A su vez, la cooperación técnica también está presente, enfocada en generar diálogos sectoriales en las áreas prioritarias de la cooperación (educación, empleo, energía).

En cooperación bilateral, Japón se sitúa como el primer país en AOD en Chile, seguido de Alemania. Muchos países europeos, como es el caso de Bélgica, pasaron de la cooperación directa (de gobierno a gobierno) a una cooperación descentralizada e indirecta, financiando proyectos que ejecutan las ONG locales en conjunto con las ONG que postulan a las convocatorias ofrecidas por las agencias de cooperación de cada país miembro. Este tipo de financiación no tiene relación con el trabajo de la AGCI, por lo que no se incluye entre los datos de AOD.

La cooperación de este periodo fue bastante disímil. Se inició de forma ascendente, hasta el año 1994, cuando comenzó una reducción de la cooperación. Esto se debe principalmente a la no elegibilidad de Chile como sujeto de cooperación; es decir, Chile ya no cumplía los parámetros para actuar como receptor de la ayuda internacional. Por su parte, también se puede observar que

---

<sup>418</sup> AGCI, Memoria 1997.

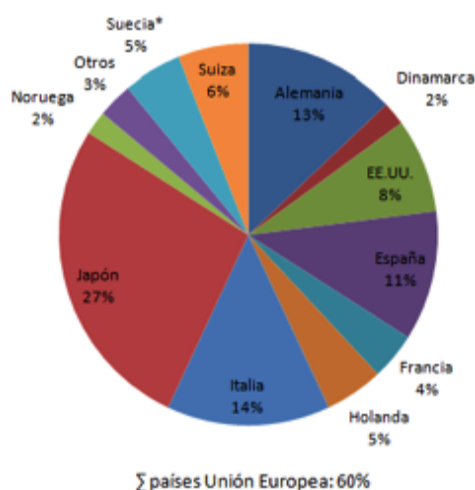
dentro de los mecanismos multilaterales (OEA, ONU, etc.), la UE siempre ha sido la principal fuente, representando en promedio el 83% de la cooperación multilateral.

La cooperación hacia Chile, iniciada en 1990, se rige bajo los parámetros del Acuerdo – Marco con la UE. Este implica el desarrollo de un tratado de tercera generación que incluye como elemento principal la cooperación para el desarrollo tecnológico, y la vinculación de éste con los sectores productivos.

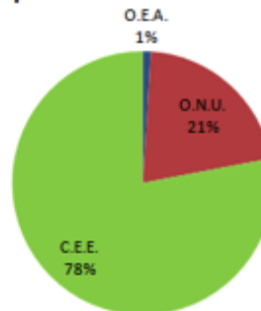
En cuanto a la cooperación bilateral, desde 1995 se incorporan además la cooperación de las regiones de algunos países europeos de carácter descentralizado como España, Alemania y Bélgica. Los países europeos representan en conjunto el mayor porcentaje de AOD destinado a Chile.

En 1996, se pasó a un nuevo Acuerdo Marco, en donde se postuló el interés por generar un cambio en la cooperación. Este se focaliza no sólo en aportar en la esfera económica, sino que también en la política. Una cooperación más inclusiva y más sostenible, son algunos de los conceptos que surgieron de este acuerdo. A su vez, se planteó el interés por desarrollar una programación de la cooperación dividida por seis años, que idealmente entró en práctica a comienzos del siglo XXI.

**Gráfico 14. La AOD bilateral y multilateral en Chile 1992**  
**Cooperación Bilateral 1992**



**Cooperación Multilateral 1992**



*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos AGCI, 1992.*

Se puede observar que la UE, ya sea de forma bilateral o multilateral, ha sido la fuente principal de cooperación para Chile siguiendo la misma tendencia que para el conjunto de América Latina. En 1992, incluyendo a Suecia como futuro miembro, la UE aporta con un 60% de la cooperación bilateral total y con un 78% de forma multilateral.

Es en este contexto de relaciones económicas bilaterales que se abrieron oficialmente las negociaciones en 1999, como un paso más avanzado al apoyo que la UE y los países miembros habían otorgado a la liberalización comercial y reestructuración económica de Chile<sup>419</sup>.

Aunque Chile ya no era un país prioritario para recibir AOD por su avanzado estado de desarrollo, la cooperación al desarrollo era un pilar importante que se incluyó en las negociaciones como un instrumento que acompaña los intereses comerciales de ambas partes.

De hecho, esta AOD beneficiaría a los países latinoamericanos en su conjunto, países que son socios preferentes. Como indica Alonso, la cooperación al desarrollo es un instrumento

<sup>419</sup> Consejo Europeo. SN3226/3/99 REV 3 (AMLAT) Directrices de Negociación para nuevos acuerdos con MERCOSUR y Chile.

imprescindible para que países como Chile puedan mejorar sus niveles de progreso y el de su entorno regional, *“entendiendo que la presencia de un colectivo amplio de economías de renta media, con dinámicas sostenidas de progreso, otorga estabilidad y dinamismo al sistema internacional”*<sup>420</sup>.

La UE buscaba consolidar mercados y también aliados políticos en un contexto post Guerra Fría, marcado por una creciente globalización, por lo que debe buscar nuevas estrategias. Con el Tratado de la UE, ésta se dotó de una mayor capacidad para ser un actor internacional, y los acuerdos comerciales y la cooperación al desarrollo fueron sus instrumentos más atractivos. Además, la UE acompañó estos acuerdos con el diálogo político, como una estrategia para posicionarse como un actor con un fuerte compromiso en los valores de libertad y democracia, ejerciendo el multilateralismo y el respeto por el derecho internacional.

Chile no ha sido un país prioritario en la política exterior europea, pero sí un mercado cada vez más importante para algunos países europeos, especialmente para España, tanto en el comercio de bienes como en inversiones extranjeras directas. Para Chile, la UE ha sido, y sigue siendo, su socio principal; sin embargo, su importancia ha decrecido en los últimos diez años debido a la apertura comercial chilena hacia otros mercados. La inserción económica de Chile ha supuesto una competencia de la UE con otros socios comerciales, en concreto con Estados Unidos, con quien se encontraba negociando un acuerdo de libre comercio en esa misma época y podía causar desviación de comercio negativa para los europeos.

Como se ha visto, tanto para los países europeos como para Chile el Acuerdo planteaba interesantes beneficios comerciales y políticos, por lo que era un paso natural en la consolidación de las relaciones. Aunque Chile contaba con una apertura económica muy avanzada, tenía algunas lagunas jurídicas que necesitaban ser resueltas en torno a temas como libre competencia, protección de las inversiones y de la propiedad intelectual. Por tanto, no es extraño que el proceso para abrir oficialmente las negociaciones siguiera un ritmo pausado, acorde a la adopción de

---

<sup>420</sup> Alonso, J.A. 2007. *Cooperación con Países de Renta Media*. Estudios Internacionales. Madrid: Editorial Complutense: 88.

reformas y compromisos por parte de Chile (1994-1999). No obstante, una vez alcanzado el contexto favorable para las negociaciones, éstas sólo tomaron menos de cuatro años (1999-2002), un tiempo record en comparación con las negociaciones que mantiene la UE con el resto de los países latinoamericanos.

Este Acuerdo de Asociación puede ser un sello de garantía para la democracia y la economía chilena, pero también es un ejemplo de la posición de la UE en América Latina, de su compromiso con la región y de la posibilidad que se puede abrir a otros países vecinos que sigan el modelo chileno: un *spillover* regional con un claro enfoque hacia el MERCOSUR, con el que se habían estancado las negociaciones con Europa en 1999.

En este capítulo se ha puesto de manifiesto que los objetivos que mueven la política exterior europea son muy variados, pero tienen un marcado enfoque en el comercio internacional. Las economías analizadas tienen una marcada orientación exportadora lo que permite alcanzar consensos con una mayor facilidad. No obstante, los beneficios económicos no parecen ser una respuesta suficiente que explique la firma del Acuerdo con Chile; para la UE, la visión estratégica incluye sin duda a toda la región.

## **CAPÍTULO 5. EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN: ALCANCES Y DISPOSICIONES**

En este capítulo, se analiza el proceso de negociación y el papel de algunos actores involucrados en las negociaciones, aunque se centra principalmente en los contenidos del mismo.

El Acuerdo de Asociación UE-Chile va más allá de la clásica definición de área de Libre Comercio, ya que incorpora la cooperación y el diálogo político, lo que es conocido comúnmente como un Acuerdo Mixto. Se analizan los tres componentes del Acuerdo, aunque con un énfasis especial en los aspectos económicos, ya que son los que quedaron mejor definidos a nivel de compromisos vinculantes entre las partes.

Esta sección analiza la evolución de las relaciones económicas, diferenciando sectores productivos como el agropecuario y las manufacturas, los servicios y las inversiones. Desde la entrada en vigor del Acuerdo, se puede apreciar un crecimiento en las exportaciones chilenas hacia el mercado europeo, y en las importaciones de productos europeos. Sin embargo, tras un período de apogeo, el volumen del intercambio comercial se normalizó a partir del tercer año, perdiendo dinamismo frente a otras regiones.

El objetivo de este capítulo es el de estudiar los contenidos del Acuerdo, ya que reflejan los intereses de las partes y los beneficios que pretenden alcanzar.

### **5.1.- Consensuando intereses en la UE: el mandato de negociación**

El Acuerdo se negoció en sólo cuatro años desde 1999 al 2002- , tiempo record en comparación con otras negociaciones de la UE. Sin duda, las dificultades se encontraron en el camino para abrir las conversaciones y consensuar en la UE un mandato de negociación que retomara los intereses en cada uno de los puntos del Acuerdo, proceso que tomó también cuatro años (1996-1999).

Aunque ya desde 1994 se habían propuesto avanzar rápidamente hacia la llamada “asociación”<sup>421</sup>,

---

<sup>421</sup> Los ministros “reconocieron la importancia y el alto nivel de cooperación entre ambas regiones y convienen en trabajar en pro de una auténtica asociación en los ámbitos económico, comercial, industrial,

intensificando las reuniones para definir el alcance de los acuerdos<sup>422</sup>, se percibía una cierta lentitud en las negociaciones; esto debido a que en un principio las discusiones partieron de manera triangular: UE-Mercosur y Chile. Además, de acuerdo al nuevo esquema europeo de relaciones exteriores definido desde la firma del Tratado de Maastricht, la UE optaba por diferenciarse de los tradicionales Tratados de Libre Comercio incluyendo el diálogo político y la cooperación al desarrollo como parte integrante de los acuerdos. Si bien se reconoció en repetidas ocasiones que “el fomento del comercio y las inversiones seguirán siendo la piedra angular de las relaciones entre ambas regiones”<sup>423</sup>, para la UE era fundamental avanzar en el reconocimiento de América Latina como una zona cada vez más importante para su comercio, pero también como zona de influencia política.

Es decir, la novedad en estos acuerdos llamados de asociación<sup>424</sup>, es que la UE empezó a institucionalizar el diálogo político como parte integrante de los acuerdos, y la cooperación económica y técnica. La UE y su política exterior comenzó a tener un sello distintivo como poder civil y poder blando (*soft power*); es decir, recurrió a la influencia y persuasión mediante el uso de la justicia, los valores compartidos y el deber de contribuir al logro de esos valores<sup>425</sup>. Una imagen de la UE que se alejaba de la tendencia “intervencionista” de los Estados Unidos, centrándose en un liderazgo en materia comercial y en ayuda al desarrollo<sup>426</sup>.

---

científico y tecnológico, en beneficio de ambas partes”. Comisión Europea. 1994. Conclusiones de la IV Reunión Institucionalizada entre el Grupo de Río y la Unión Europea, Sao Paulo, 22-23 de abril de 1994.

<sup>422</sup> La “asociación” económica había sido hasta entonces un mecanismo comunitario, que cumplía dos funciones: por un lado allanaba el camino de las futuras adhesiones a la UE d, y por el otro mantenía a ciertos países como aliados económicos, ya que pese a su cercanía geográfica no podían llegar a ser Estados miembros.

<sup>423</sup> Comisión Europea. 1995. Declaración Final V Reunión Ministerial Institucionalizada Grupo de Río-Unión Europea, París, Francia, 17 marzo de 1995.

<sup>424</sup> Estos acuerdos de cuarta generación sufrieron avances y retrocesos, pero las negociaciones fueron continuas siendo concluidos solamente los acuerdos con México en 1997 (en vigor en el 2000) y Chile firmado en el 2002 (en vigor por etapas desde 2003).

<sup>425</sup> Nye, J. 2008. El poder blando. [www.interpolitica.com](http://www.interpolitica.com) (Consultado el 20 de noviembre de 2009).

<sup>426</sup> Freres, C. 2003. The European Union as a Global “Civilian Power”: Development Cooperation in EU-Latin American Relations. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 42 (2): 63-64.

Los Acuerdos de Asociación, también conocidos en la UE como acuerdos Mixtos<sup>427</sup> contemplaban tres pilares importantes: el diálogo político, la cooperación económica y el comercio. El acceso a los mercados, la protección de las inversiones y de la propiedad intelectual, así como la posibilidad de entrar en el mercado de las compras públicas, son los componentes más importantes de un acuerdo de cuarta generación como el que firmaron la UE y Chile.

La firma del Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile en el año 2002, supuso el reconocimiento de la madurez política y solidez económica de Chile, al que la UE identificaba como un socio cualificado y fiable, así como un modelo de desarrollo y estabilidad<sup>428</sup>. En definitiva, Chile al ser el primer país de Sudamérica en firmar un acuerdo de tal alcance con la UE, se presentaba como un socio comercial y también como un aliado político con valores fuertemente arraigados en la democracia y el respeto por el Derecho Internacional.

## **5.2.- El proceso de negociación: una vía rápida y flexible con excepciones**

La primera reunión del Comité Negociador se llevó a cabo los días 10 y 11 de Abril del 2000, en Santiago de Chile. En dicha oportunidad, se establecieron tres grupos de trabajo que coinciden con los tres grandes ámbitos del Acuerdo: Diálogo Político, Cooperación y Comercio. Con posterioridad, se llevaron a cabo otras nueve rondas de negociaciones, entre las que cabe destacar la V Ronda, donde ambas partes procedieron a intercambiar una oferta de desgravación en el ámbito del intercambio de bienes<sup>429</sup>.

Por parte europea se formó un equipo negociador, partiendo por el RELEX, encargado de coordinar y dar coherencia a cada tema de los tres grupos de negociación con las distintas DG de Pesca, Agricultura, Comercio, etc. En Chile, negociaron los representantes del Ministerio de

---

<sup>427</sup> Los tradicionales acuerdos de comercio o de cooperación vinculaban sólo a la UE , pero al incorporar nuevos ámbitos en materia política y económica que pertenecían a las competencias reservadas a los Estados miembros, los acuerdos tenían que ser firmados y ratificados por las instituciones comunitarias y por los 15 Estados miembros.

<sup>428</sup> Blanc Altemir, A. 2005. Los tres pilares del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea: diálogo político, cooperación y comercio. *Revista de Estudios Internacionales*, Universidad de Chile, (151): 77.

<sup>429</sup> Antecedentes del Acuerdo de Asociación. Bruselas, 2006. Embajada de Chile ante Bélgica y Misión de Chile ante la UE <http://www.embachile.be/> (consultado el 16 de marzo de 2006).

Hacienda, Economía, el de Relaciones Internacionales -DIRECON y los Ministerios de Pesca y Agricultura.

Cada parte presentó un *Request list* -por ejemplo, los 1.000 productos con interés de negociar- y después un *Priority list* con los 100 productos más importantes. Las negociaciones partieron bien porque había un acuerdo en el 60-70% de los bienes<sup>430</sup>.

En Chile, a pesar del arancel uniforme de 7% en el 2002, existían algunas excepciones de bandas de precios a oleaginosas, trigo, harina de trigo, azúcar y productos lácteos, para los cuales el arancel es de un 31%<sup>431</sup>; ninguno de estos productos afectaba a las exportaciones de la UE. Sin embargo, las negociaciones fueron difíciles para la UE en algunos temas, como los bienes de consumo duraderos (por ejemplo aspiradoras). Pero lo más difícil fue eliminar el impuesto de lujo a los automóviles de un 40%, ya que se consideraba un impuesto interno distinto a los aplicados a la importación<sup>432</sup>.

A pesar de la fluidez y la rapidez para adoptar acuerdos en las negociaciones, éstas se tornaron tensas en dos sectores en específico, dónde se encontraron fuertes resistencias por parte de la asociación de empresarios: el sector de los vinos y de la pesca.

#### *a) El sector del vino*

El sector vinícola chileno se ha incrementado desde los años 80, por las buenas condiciones climáticas y la reestructuración del sector, que permitió una mejor apertura a nivel internacional y una mejora de los productos. En ese decenio se introdujeron nuevas cepas finas y tecnologías modernas de vinificación<sup>433</sup>. Ya en la década de los 90, con la apertura comercial, Chile fue

---

<sup>430</sup> Entrevista a Pablo Urría, Ministro Consejero Económico de la Misión de Chile ante la UE, negociador de la DIRECON para el Acuerdo con la UE y con EE.UU., Bruselas, Bélgica, el 30 de enero de 2007.

<sup>431</sup> Ayra y Cortés, P. 2002. Chile, país ejemplar, socio deseado. *Revista Economía Exterior* (21): 81-92.

<sup>432</sup> Entrevista personal con un funcionario de la Comisión encargado de las negociaciones de comercio UE-Mercosur y Chile desde 1997, que aceptó dar una entrevista en total anonimato. 26 de enero de 2007.

<sup>433</sup> Murase, S. 2005. *Competitividad y desarrollo regional: ¿dos tareas compatibles? El caso del sector vitivinícola de Chile*. Santiago: FLACSO-Chile.

ganando mercado en Europa, Norte América y Asia, a partir de una estrategia exitosa orientada a optimizar la relación precio-calidad: ofreciendo vinos buenos y baratos<sup>434</sup>. El crecimiento en la industria ha sido significativo, consiguiendo triplicarse en esa década. La producción cambió de 282 a 668 millones de litros desde 1991 a 2002, mientras que las exportaciones crecieron de 43 millones de litros a 355 millones<sup>435</sup>.

El Acuerdo de Asociación entre Chile y la UE establece un convenio propio sobre vinos y otro en los mismos términos sobre licores y bebidas espirituosas, en el que resaltan tres elementos fundamentales. En primer lugar, se encuentra la lista positiva de prácticas enológicas; es decir, si se usan nuevas prácticas en la materia, deberán ser comunicadas. En el caso contrario, se dará lugar a un arbitraje internacional. En segundo lugar -algo que Francia fue el primer país en exigir- Chile reconoce las indicaciones geográficas, renunciando al uso de ciertas marcas con indicaciones geográficas europeas. Finalmente, Chile debe respetar las menciones tradicionales del sector vitivinícola de la UE<sup>436</sup>.

Las negociaciones para alcanzar este acuerdo no fueron fáciles. Algunos países europeos, y en especial Francia, potencia vitivinícola del mundo, impusieron a la Comisión, en el mandato de negociación, incluir las denominaciones de origen para los vinos que podían afectar algunos de sus productos, algo normal al momento de realizar negociaciones comerciales. Mientras en Chile la legislación vinícola se basaba fundamentalmente en el sistema de marcas comerciales, en la UE se basaba en las indicaciones geográficas y en las menciones tradicionales<sup>437</sup>. En este sentido, existía coincidencia de algunos vinos chilenos que se vendían con indicaciones francesas como el champán, borgoña, el oporto portugués, o el rioja y el jerez con denominaciones españolas. El acuerdo no sólo se limitaba a los vinos, sino que también aplicaba para otras bebidas espirituosas como el coñac, armañac, grapa y calvados, que suelen ser aperitivos o digestivos. En total, 36 marcas chilenas aceptaron cambiar su denominación de origen, en un plazo de cinco años para los

---

<sup>434</sup> Moguillansky, G., J.C. Salas, y G. Cares, 2006. *Capacidad de Innovación en Industrias Exportadoras de Chile: la industria del vino y la agroindustria hortofrutícola*. Santiago de Chile: Serie comercio internacional, CEPAL 79: 15.

<sup>435</sup> Richards, P. 2006. *The Wines of Chile*. London: Mitchell Beazley: 7.

<sup>436</sup> Subdirección General de Coordinación y Evaluación Comercial, *Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile*. Información Comercial Española-Publicación del Ministerio de Economía. España. 2002.

<sup>437</sup> Blanc Altemir, A. 2005. Los tres pilares del Acuerdo de Asociación: 96.

productos de exportación y 12 años para los productos limitados a la venta en el mercado interno. Otros genéricos como el whisky, aguardiente, ron y vodka fueron permitidos siempre que llevaran el indicativo del país; es decir, whisky chileno, ron chileno, etc.<sup>438</sup>

El sector del vino representaba el 40% de las exportaciones agropecuarias, y el mercado europeo es su principal destino, pues acapara el 50% de estas exportaciones. Por lo anterior, para Chile era muy importante llegar a buen término en las negociaciones, tanto que ofreció indemnizar a las empresas afectadas con una cantidad cercana a los tres millones de dólares<sup>439</sup>. En este contexto, las negociaciones eran especialmente delicadas para Chile, pues si bien afectaba al comercio de sus productos en el mercado nacional y en Estados terceros, debía aceptar las condiciones europeas si quería seguir consolidando su posición estratégica. Además de las indicaciones geográficas y marcas comerciales, el Acuerdo incluyó la protección de las expresiones tradicionales o menciones complementarias de calidad, que se empleen para la descripción y presentación de los vinos. Los países de la UE tenían menciones específicas de calidad que deseaban preservar para sus vinos, como Añejo, Crianza, Noble, Vin du pays, Grand Cru, Reserva, Superior, Clásico, entre otros; a cambio, reconocieron la posibilidad para los vinos chilenos de mantener las expresiones de Cosecha tardía, Late Harvest, Réserve, entre otras<sup>440</sup>.

Para la UE los resultados fueron muy satisfactorios, siendo la primera vez que un país tercero reconoce las menciones tradicionales comunitarias; por ende este Acuerdo sienta las bases para comerciar con otros países<sup>441</sup>. Además, un Comité de Vinos y Licores vela por el correcto funcionamiento del Acuerdo, reuniéndose periódicamente para evaluar el proceso y proponer la protección de nuevas denominaciones o menciones específicas de calidad<sup>442</sup>.

---

<sup>438</sup> Echevarría, H. 2007. *Presentación sobre la Implementación del Acuerdo de Asociación UE-Chile*, Santiago de Chile: Ministerio de Agricultura. [www.direcon.cl/pdf/acuerdo\\_VINOS%20Y%20LICORES.pdf](http://www.direcon.cl/pdf/acuerdo_VINOS%20Y%20LICORES.pdf). (Consultado el 19 de noviembre de 2008).

<sup>439</sup> Blanc Altemir, A. 2005. Los tres pilares del Acuerdo de Asociación: 95-96.

<sup>440</sup> Acuerdo de Asociación. Apéndice III listas A y B y Apéndice IV listas A y B.

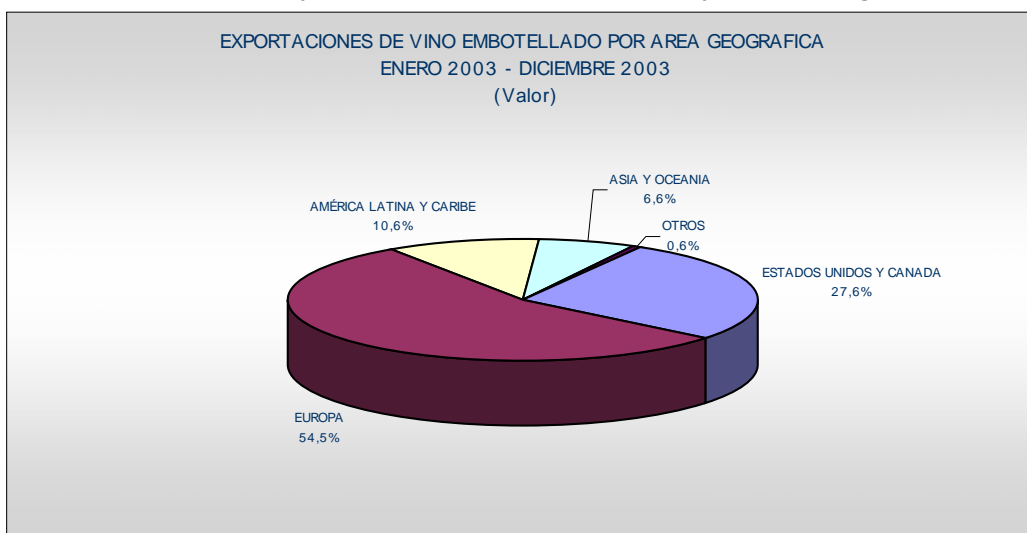
<sup>441</sup> Fernández-Ardavín, A., e I. Hurtado. 2005. Análisis del Acuerdo Comercial con Chile y sus repercusiones sobre el Comercio Exterior Español. *Tribuna de Economía ICE*, septiembre-octubre (825): 96.

<sup>442</sup> Acuerdo de Asociación, Título IV, artículo 30. Además de los nuevos productos vinícolas, se está considerando que los cultivos de vinos con denominación de origen pueden cambiar de lugar debido al cambio climático. En este sentido el cambio de región geográfica daría lugar a un cambio en la denominación de origen. <http://www.chilepotenciaalimentaria.cl/content/view/130214/Cambio-climatico->

Los beneficios para Chile superaban sin dudas a las pérdidas iniciales por la reforma del sector. A Chile le interesaba tener certeza jurídica respecto a las prácticas enológicas y al uso de menciones complementarias de calidad como Gran Reserva, Noble, Añejo y Reserva Privada; reconocimiento de denominaciones chilenas como el pisco; una desgravación arancelaria de hasta el 0% en un periodo de cuatro años (1 enero de 2003-2007), y lo es más importante, la consolidación del acceso a un mercado en momentos de sobreoferta mundial<sup>443</sup>. En definitiva, el Acuerdo permitió a Chile la apertura de nuevos mercados y permitió que el sector vinícola chileno pudiera tener mayor capacidad para competir y con normas comerciales que lo aventajan, como la baja de los aranceles.

Desde el lado institucional, en el año 2002, nació Wine Chile, una creación estratégica que permite promocionar las actividades vitivinícola chilena. Esta organización está formada por 77 viñas que representan el 95% del valor total de las exportaciones. En el año 2007, Wines of Chile se constituyó como la Asociación Gremial de Vinos de Chile A.G, unificando a las asociaciones existentes.

**Gráfico 15. Exportaciones de Vino embotellado por Área Geográfica 2003**



[golpea-el-vino.html](http://www.vinisfera.com/revista/index.php?option=com_content&view=article&id=182:cambio-climatico-la-revolucion-vitivinicola-que-se-aproxima&catid=13:gobal&Itemid=36)

[http://www.vinisfera.com/revista/index.php?option=com\\_content&view=article&id=182:cambio-climatico-la-revolucion-vitivinicola-que-se-aproxima&catid=13:gobal&Itemid=36](http://www.vinisfera.com/revista/index.php?option=com_content&view=article&id=182:cambio-climatico-la-revolucion-vitivinicola-que-se-aproxima&catid=13:gobal&Itemid=36)

<sup>443</sup> Echevarría, H. 2007. *Presentación sobre la Implementación del Acuerdo*.

Fuente: <http://www.vinasdechile.cl>

Las negociaciones en este sector fueron complicadas pero hubo incentivos grandes por parte de la UE para llegar a un entendimiento. Además, de acuerdo a la teoría de Putnam sobre el juego de dos niveles de negociación, la discusión a nivel doméstico para llegar un acuerdo entre los productores de vino y el gobierno chileno fue clave para que las negociaciones con la UE no terminaran en papel mojado. A la larga, el sector vinícola pensó que era positivo ordenar el mercado de vinos para competir en igualdad de condiciones en el mercado europeo, aunque renunciara a títulos o denominación de origen<sup>444</sup>. De hecho, fue un impulso para la competitividad de la producción y el comercio de vinos hacia el mayor mercado de destino de los vinos chilenos.

#### *b) El sector de la pesca*

Chile es un país privilegiado desde el punto de vista pesquero, pues en 4.300 kms de costas se encuentran ecosistemas de gran productividad, lo que le otorga grandes ventajas como productor de recursos pesqueros altamente valorados en los mercados mundiales<sup>445</sup>. La Corriente de Humboldt aporta nutrientes que hacen que las aguas de la costa chilena sean unas de las más productivas del planeta; se estima que la corriente apoya 17% de los desembarques totales mundiales<sup>446</sup>. La pesca en Chile es una de las mayores industrias del país, desde la reforma y modernización del sector a finales de los años 70.

Durante el gobierno de Pinochet, se liberalizó el manejo de las pesquerías y se privatizó toda la industria. Además, se expandió la exportación de los productos pesqueros y se fundaron las organizaciones del Subsecretario de Pesca (SUBPESCA) y del Servicio Nacional de Pesca (SERNAP) para regular y fomentar la expansión (hoy en día es la organización singular SERNAPESCA). También se sustituyó el sistema histórico de acceso por permiso con un sistema de acceso abierto, a través del cual no había barreras para entrar en la industria, por lo que la producción extractiva

---

<sup>444</sup> Entrevista a Pablo Urría, 2007.

<sup>445</sup> Ministerio de Economía de Chile, <http://www.economia.cl/1540/propertyvalue-33838.html> (consultado el 12 noviembre 2009)

<sup>446</sup> Zuleta, A. 2003. *The Management of the Small Pelagic Fishery in Chile*. UN FAO, <http://www.fao.org/docrep/007/y5242e/y5242e0c.htm>. (Consultado el 20 de octubre de 2009).

creció un promedio de 8-9% desde la década de los 70 hasta los 90<sup>447</sup>. Además de la inversión en la modernización de la flota y la industria, se permitió el uso de redes de mayores dimensiones que no distinguían entre tamaño de peces y de arrastre del fondo marino<sup>448</sup>. Sin embargo, el daño a la biodiversidad de los fondos marinos se hizo evidente después de una década de extracciones sin control.

La sobreexplotación se hizo notar con los años en el porcentaje de capturas, ya que el acceso abierto no era compatible con el rendimiento sostenible. La sobreexplotación se entiende como la pesca por encima del Rendimiento Máximo Sostenible (RMS), concepto que expresa el punto de equilibrio entre un determinado esfuerzo de pesca y las posibilidades de renovación del recurso, o lo que es lo mismo, el nivel máximo de capturas que una población puede soportar sin peligro de verse reducida<sup>449</sup>.

Desde 1986, el gobierno chileno tomó nuevas medidas legales para proteger algunas especies amenazadas por la captura indiscriminada. Sin embargo, no se vieron grandes resultados hasta la llegada del primer gobierno democrático, cuando el Decreto Ley 430 clasificó las pesquerías nacionales como explotadas, emergentes o en recuperación, estando las primeras cerradas a nuevos pescadores.

---

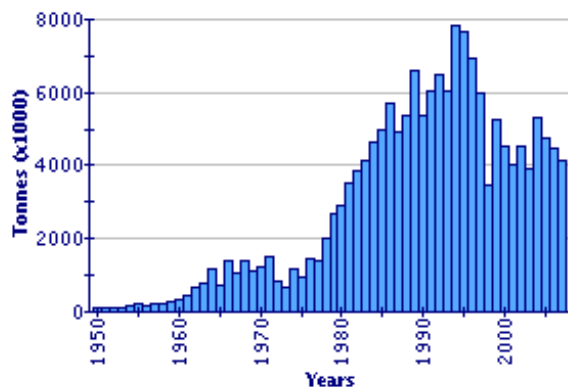
<sup>447</sup> Aguilar Ibarra, A., C. Reid, y A. Thorpe. 2000. The Political Economy of Marine Fisheries Development in Peru, Chile and Mexico. *Journal of Latin American Studies* (32): 514-515.

<sup>448</sup> FAO. 2009. *Fishing gear types: bottom trawler*. <http://www.fao.org/fishery/geartype/306/en>. (Consultado el 10 de mayo de 2009).

<sup>449</sup> Universidad de Sevilla. Glosario de Pesca <http://www.sav.us.es/formaciononline/otros/pesca/93glosarionz.html> (consultado el 20 de octubre de 2009)

El RMS formaba parte de un Acuerdo de Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces en 1995, y fue incorporado a los compromisos de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en 2002 [http://ec.europa.eu/fisheries/reform/green\\_paper/msy/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/reform/green_paper/msy/index_es.htm) (consultado el 20 de octubre de 2009).

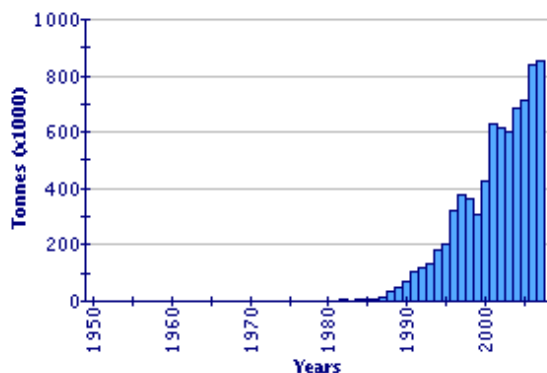
**Gráfico 16. El crecimiento de la producción pesquera en Chile, entre 1950-2007**



Fuente: Country Report, FAO.

Además de la protección de varias zonas de pesca, con la democracia llegaron nuevas inversiones en materia de acuicultura, por lo que la falta de extracciones fue sustituida por una industria con mucha demanda internacional.

**Gráfico 17. El crecimiento de la producción acuífera en Chile, entre 1950-2007**



Fuente: Country Report, FAO.

En Chile, el sector acuicultor es sin lugar a dudas el que ha tenido el mayor desarrollo a partir de 1990, con una tasa de incremento promedio anual en torno al 19%, básicamente explicada por la actividad salmonicultora del país y seguida en importancia según el volumen cosechado por los moluscos y las algas, que al año 2004 representaban sobre el 3% del total de la cosecha<sup>450</sup>. De

<sup>450</sup> FAO, Chile Country Profile. <http://www.fao.org/countryprofiles/index.asp?lang=en&iso3=CHL&subj=6>

acuerdo a los datos de la FAO, Chile se ha mantenido como el sexto productor mundial desde el año 2000, siendo el sector acuífero el más dinámico. El sector de la pesca es clave en el crecimiento de las exportaciones y por tanto del PIB nacional; por ejemplo, sólo en el sector del cultivo del salmón, Chile se sitúa en segundo lugar tras Noruega desde 1999.

A pesar de ser un sector que sólo representa actualmente cerca del 1,2% del PIB chileno<sup>451</sup>, la pesca ha estado protegida en Chile por ser un sector en expansión durante los años 80 y 90 (ver anexos 1 y 2). En el año 1998, las relaciones comerciales se vieron afectadas por la negativa de Chile de permitir el acceso a los puertos chilenos de los barcos pesqueros de España, con el fin de transbordar o descargar sus capturas de especies altamente migratorias (especialmente el pez espada) como una medida de conservación. La UE presentó una queja ante la OMC, por violación al reglamento sobre barreras técnicas al comercio; en el año 2001, la Comisión Europea inició un proceso de solución de controversias con Chile<sup>452</sup>.

Para la UE, un acuerdo de libre comercio no sólo debía incluir un intercambio comercial en productos de pesca, sino también acceso a los recursos pesqueros e inversiones. Chile tenía sus puertos cerrados al desembarco de pesca comunitaria desde 1991 y los barcos europeos que faenaban en aguas internacionales, especialmente españoles, tenían muchas dificultades para descargar la pesca en los puertos chilenos. Ambas partes llegaron a un acuerdo de entendimiento para la pesca y conservación del pez espada, tras la demanda presentada contra el Estado de Chile ante la OMC<sup>453</sup>, en el año 2001. Cuando se abrieron las negociaciones del AA, los países europeos que pescaban tradicionalmente en aguas internacionales cercanas a Chile, como el caso de España, esperaban incluir un acuerdo de pesca en el que se permitiera la pesca en la Zona Económica Exclusiva (ZEE) de las 200 millas, el desembarco de la pesca en puertos chilenos y la

---

(consultado el 15 de octubre de 2009).

<sup>451</sup> El producto interno bruto (PIB) del sector pesquero (sector acuicultor y sector extractivo) alcanzó entre el periodo 1993 y el 2003, una participación promedio del 2,58%, del total nacional. En el año 2004 ya había alcanzado una participación del 3,18%. Datos de Prochile.

[http://www.prochile.cl/documentos/est\\_economicos/subpesca\\_consolidado\\_2004.pdf](http://www.prochile.cl/documentos/est_economicos/subpesca_consolidado_2004.pdf)

<sup>452</sup> Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON). 2009. *Chile: 20 Años de Negociaciones Comerciales*. Santiago de Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL): 153.

<sup>453</sup> Acuerdo entre la UE y Chile para la pesca y conservación del pez espada

[http://ec.europa.eu/fisheries/press\\_corner/press\\_releases/archives/com01/com01\\_05\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/press_corner/press_releases/archives/com01/com01_05_en.htm) (consultado el 26 octubre de 2009).

exportación de las extracciones como producto europeo. A cambio, la UE ofrecía acceso al mercado europeo de los productos más sensibles de pesca hasta llegar a un arancel 0 durante los primeros cuatro años, lo que suponía una atractiva oferta comercial<sup>454</sup>.

El sector de la pesca y las asociaciones de pescadores industriales (buques factoría) y artesanales se opusieron a tales concesiones de pesca en la ZEE. Este ya era un sector con dificultades en la explotación, por lo que abrir nuevas concesiones de pesca a extranjeros pondría en peligro la sostenibilidad de los mares. Durante la última etapa de las negociaciones, el gobierno chileno estaba además discutiendo una nueva ley para proteger algunas capturas de pesca por diez años, lo que resultaba contradictorio con un acuerdo de pesca abierto. La negativa por parte del gobierno chileno a ceder la ZEE como zona de pesca, hizo que las presiones españolas fueran más duras, planteando incluso la no firma del Acuerdo de Asociación; esto, porque en la DG RELEX y la DG de Agricultura las negociaciones eran llevadas por funcionarios españoles que representaban un mandato de negociación muy claro respecto a los intereses de este país miembro<sup>455</sup>.

De acuerdo a la teoría de Putnam, el gobierno chileno demostró que en este caso no tenía la fortaleza y ni la autonomía necesaria frente al sector privado para satisfacer las demandas europeas<sup>456</sup>. Por otro lado, los actores internos no fueron manipulados por el gobierno sino que participaron en las negociaciones consiguiendo revisar el contenido de la agenda de negociación por lo que destaca el ambiente de cooperación entre los actores. La falta de aprobación por parte del lobby pesquero en Chile hizo que el gobierno rechazara la incorporación de un acuerdo de pesca en el AA. Para Keohane un gobierno fuertemente comprometido está por lo general en una mejor posición de negociación con otros países<sup>457</sup>, en el caso de Chile la coherencia interna, la unidad y la concentración de poder en el ejecutivo facilitaron el proceso de toma de decisiones.

---

<sup>454</sup> Entrevista a Pablo Urría. 2007.

<sup>455</sup> Entrevista a Pablo Urría, 2007.

<sup>456</sup> De acuerdo al autor, cuanto mayor sea la autonomía de los tomadores de decisiones respecto a sus electores y lobbies mayor será su éxito en las negociaciones de un acuerdo internacional. Putnam. *Diplomacy and domestic Politics*: 449.

<sup>457</sup> Keohane, R. 1990. El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas, en *Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?* coord. Blanca Torres, México: El Colegio de México: 73-75. Citado en Valverde, J. M. Vinculación entre política interna y política exterior en los Estados Unidos: negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. *Política y Gobierno*. 4:(2):382.

Este último aspecto ha sido muy importante ya que el Congreso no sólo no tiene capacidad para vetar las negociaciones sino que además ha sido también muy favorable a la firma del Acuerdo con la UE siempre que se tuvieran en cuenta las demandas de los sectores afectados<sup>458</sup> (demandas de algunos sectores agrícolas y pesqueros).

Aunque no se llegó a un acuerdo de pesca, se incluyeron dos aspectos importantes que compensaban a los europeos. Por un lado, se estableció un Protocolo de Inversiones Recíprocas en el sector pesquero, por el cual se autorizaba a personas físicas/naturales y jurídicas de la UE a poseer una participación mayoritaria del capital social y a ejercer el control de la administración en empresas pesqueras<sup>459</sup>. Para el resto de los extranjeros, la participación máxima en empresas pesqueras chilenas era de un 49% del capital social. Las inversiones fueron particularmente importantes para cuatro países europeos cuyas empresas invirtieron en Chile: Ergofynn Oy (Finlandia), Pescanova (España), Nutreco (Países Bajos) y Stolt Seafarm (Holanda).

Además de las inversiones en las empresas pesqueras, especialmente en las acuícolas, los europeos también podían comprar el 50% de la propiedad de buques y buques factoría bajo ciertas condiciones, lo que finalmente les permitiría operar bajo bandera chilena en la ZEE<sup>460</sup>.

Estas disposiciones fueron ampliamente criticadas en el AA por las asociaciones de pesqueros industriales y artesanales (ASIPES y CONAPACH), pues para ellos el tema de la inversión extranjera debió ser abordado desde otra fase de producción -como la aplicación de nuevas tecnologías, poner valor agregado, instalación de plantas procesadoras y conserveras- pero no aumentando la flota industrial que ya está sobredimensionada<sup>461</sup>. También fueron criticadas posteriormente por sindicatos como la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), porque se vendieron empresas

---

<sup>458</sup> Meller, P. *The Political Economy of Chilean Trade Policy*: 275

<sup>459</sup> Leiva, P. 2003. *La Asociación Estratégica Chile-Unión Europea*. Santiago de Chile: CELARE: 96.

<sup>460</sup> Las condiciones son: que el buque pertenezca en un 50% a un nacional chileno, que el capitán y al menos un 75% de la tripulación sean nacionales chilenos, que su sede esté en Chile y que la mayoría del Consejo de Administración sean de nacionalidad chilena. Protocolo Relativo a las empresas pesqueras CE/CL/Anexo X/es 22. [www.aduana.cl](http://www.aduana.cl) (Consultado el 30 de octubre de 2009).

<sup>461</sup> Van Hemelryck, L. 2002. *Acuerdo de Asociación de la UE y Chile y los posibles impactos y rol de la sociedad civil*. Corporación SUR-ALOP.

nacionales de pesca extractiva a empresas extranjeras y se perdieron empleos<sup>462</sup>. Es decir las inversiones extranjeras en el sector acuícola que debían fomentar la creación de puestos de trabajo no tuvieron el impacto esperado en el mercado laboral en un inicio.

Además, en el Acuerdo se dejaba abierta la posibilidad de cooperación económica y técnica en el sector de la Pesca, que podía llevar a la celebración de Acuerdos Bilaterales o Multilaterales sobre Pesca en alta mar, (título I sobre cooperación económica Art. 25) y fomentar la cooperación regional en materia de pesca, en concreto con MERCOSUR (Art. 49). Lo anterior incluía la posibilidad de negociar a futuro el tema de la descarga de la pesca en puertos chilenos y la protección de especies<sup>463</sup>.

El Acuerdo se consideraba satisfactorio para el gobierno, pues conllevaba importantes beneficios en términos de inversiones y creación de empleo, y sobre todo de acceso al mercado europeo, en el que los aranceles eran en promedio un 13%<sup>464</sup> y se contemplaban otras barreras comerciales para productos pesqueros como las conservas. En total, la liberalización alcanzó el 91% del valor de las importaciones por parte de la UE, aunque se establecieron contingentes para tres productos: merluza fresca, salmón ahumado y conservas de atún<sup>465</sup>.

Las negociaciones del vino y la pesca se solucionaron en las dos últimas rondas de las negociaciones, por lo que ambas partes se comprometieron a presentar los resultados en la Cumbre de la Presidencia española del Consejo Europeo en el 2002. Para Pablo Urrúa éste "*era un modelo sin costos*"<sup>466</sup>, por lo que las negociaciones se apresuraron fijando como meta dicha Cumbre.

---

<sup>462</sup> Koll, H. 2000. *La CUT y el Acuerdo Comercial con la UE*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Miguel Henríquez. [http://www.archivochile.com/Mov\\_sociales/CUT/MScut0012.pdf](http://www.archivochile.com/Mov_sociales/CUT/MScut0012.pdf). (Consultado el 25 de agosto de 2007).

<sup>463</sup> El tema de la pesca en alta mar y la protección de especies ha tenido algunos éxitos como la firma de un "Entendimiento sobre la Conservación de Pez Espada en el Océano Pacífico Sudeste". Las partes confirmaron su intención de seguir trabajando en el mismo espíritu de cooperación, en particular en el marco de las negociaciones para el establecimiento, antes de fines del 2009, de la Organización Regional de Administración Pesquera del Pacífico Sur. Conclusiones de VI Comité de Asociación, diciembre 2008. [http://www.minrel.gov.cl/prontus\\_minrel/site/artic/20081222/pags/20081222093600.php](http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/artic/20081222/pags/20081222093600.php)

<sup>464</sup> Fernández-Ardavín, A., e I. Hurtado. 2005. Análisis del Acuerdo Comercial con Chile: 257.

<sup>465</sup> Blanc Altemir, A. 2005. Los tres pilares del Acuerdo de Asociación: 91

<sup>466</sup> Entrevista a Pablo Urrúa. 2007.

Es así como, con ocasión de la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y Caribe y la UE, que se llevó a cabo en Madrid el 17 y 18 de mayo de 2002, el Presidente Ricardo Lagos, conjuntamente con el Presidente del Gobierno español, José María Aznar y el Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi firmaron una declaración política que da por finalizadas las negociaciones entre Chile y la UE. Cumplidos los procedimientos de aprobación internos en Chile, el Acuerdo de Asociación en el ámbito comercial y parte de cooperación- entró en vigencia con fecha 1º de Febrero de 2003. El resto del Acuerdo, tras ser ratificado por cada Estado miembro, entró en vigor en 2004<sup>467</sup>.

El Acuerdo fue firmado por el Consejo Europeo, Chile y los representantes de los 15 países miembros el 18 de noviembre de 2002, y por el Parlamento Europeo el 12 de febrero de 2003, en el marco de sus competencias para firmar acuerdos de comercio<sup>468</sup>. Al año siguiente, los Estados miembros firmaron los pilares de diálogo político y algunos sectores de la cooperación. El grueso del Acuerdo forma parte de las competencias de la UE, por lo que se ha venido aplicando en forma provisional desde febrero de 2003; esto es: las disposiciones relacionadas con el marco institucional, comercio de mercancías, compras del sector público, competencia, solución de controversias y cooperación. Las disposiciones restantes (diálogo político, servicios, establecimiento en inversiones, pagos corrientes y flujos de capital, derechos de propiedad intelectual y gran parte de lo referido a cooperación) se aplicaron sólo después de que entrara en vigencia el Tratado, el cual por su naturaleza requería la aprobación de todos parlamentos nacionales de la UE y el Congreso chileno<sup>469</sup>.

---

<sup>467</sup> Embajada de Chile ante Bélgica y Misión de Chile ante la UE <http://www.embachile.be/>  
(consultado el 16 de marzo de 2006)

<sup>468</sup> Comisión Europea. 2002. Propuesta de la Comisión al Consejo para la conclusión de un Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros de una parte y de la República de Chile de otra. COM/2002/0536 final –AVC 2002/0239.

<sup>469</sup> Bouzas, R. 2004. Las Negociaciones entre la Unión Europea y MERCOSUR. Entre la lentitud y la indefinición. *Revista Nueva Sociedad* 190: 132.

### **5.3.- Un acuerdo mixto: los tres pilares**

Como señalado al inicio de este capítulo, los acuerdos de asociación, también conocidos en la UE como acuerdos mixtos<sup>470</sup>, contemplaban tres pilares importantes: el diálogo político, la cooperación económica y el comercio.

Según el Acuerdo de Asociación UE-Chile, los objetivos de cada pilar son:

#### **1. Económico y comercial**

Liberalizar de forma progresiva y recíproca el acceso a los mercados para los bienes, servicios y compras gubernamentales; establecer disciplinas comunes para el mejor desarrollo de los intercambios comerciales; consolidar un ambiente de confianza para los inversionistas y establecer un mecanismo de solución de controversias más expedito y directo que el que hoy rige en la OMC.

#### **2. Diálogo Político**

Promover, defender y difundir los valores democráticos, especialmente el respeto de los derechos humanos, la libertad de las personas y los principios del Estado de Derecho.

#### **3. Cooperación**

Cooperar en cinco áreas: económica y financiera; ciencia, tecnología y sociedad de la información; cultura, educación y audiovisual; reforma del Estado y administración pública y la cooperación social.

#### *5.3.1.- El diálogo político*

La política exterior europea se caracteriza por sus objetivos interrelacionados, como son los de: 1) influir en el sistema internacional, 2) consolidar la integración europea, y 3) reforzar la identidad

---

<sup>470</sup> Los tradicionales acuerdos de comercio o de cooperación vinculaban sólo a la UE pero al incorporar nuevos ámbitos en materia política y económica que pertenecían a las competencias reservadas a los Estados miembros, los Acuerdos tenían que ser firmados y ratificados por las instituciones comunitarias y por los Quince Estados miembros, por lo que se llaman Acuerdos Mixtos. Macleod, I., I.D. Hendry y S. Hyett. 1996. *The External Relation of the European Community*. Oxford: Oxford, Clarendon Press: 143.

europea<sup>471</sup>. En este último objetivo se puede apreciar el interés europeo por diferenciarse de otros actores del sistema internacional, en concreto de Estados Unidos, forjando una identidad única de poder civil o *soft power* que garantice que la democracia y los derechos humanos son protegidos mediante las leyes, regímenes internacionales, instituciones multilaterales y valores más que a través de relaciones de poder y la fuerza militar<sup>472</sup>. Como se explica anteriormente, las relaciones de la UE con los países latinoamericanos se caracterizaron por el énfasis en la consolidación de la democracia y en la integración regional.

En el caso de Chile, el Acuerdo Marco firmado en 1996,-que entró en vigor en 1999- tenía como objetivo “la preparación del establecimiento de una Asociación política y económica con la Unión Europea”<sup>473</sup>, reconociendo así los avances políticos y económicos de este país. Como se explica anteriormente, por diálogo político se entiende un acercamiento entre las autoridades, pero también una mayor intensidad en la cooperación, y una mejor congruencia de los intereses políticos de las partes.

En el Acuerdo de Asociación se reconoció, por tanto, que “el objetivo principal del diálogo político entre las Partes 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”<sup>474</sup>. Al igual que en otros acuerdos mixtos, el sello europeo se reflejaba en los temas de democracia, derechos humanos, desarrollo sostenible, distribución equitativa de los beneficios y buen gobierno. Pero además, en un nuevo contexto internacional post-11 de septiembre, se abarcaban también temas como la paz y la seguridad, la lucha contra el terrorismo y contra el narcotráfico. El acuerdo estableció un mayor intercambio de información<sup>475</sup> entre Chile y la UE, con vistas a alcanzar objetivos comunes frente a estos desafíos. Si bien se entiende como un diálogo en temas de interés mutuo que puedan llevar a la adopción de políticas de cooperación conjuntas, también es

---

<sup>471</sup> Keukeleire S., y J. MacNaughtan.. *The Foreign Policy of The European Union*: 13.

<sup>472</sup> Telá, M. *Europe: a Civilian Power?*: 2.

<sup>473</sup> Casanueva, H., E. Moyano y R. Madera. 2008. *Análisis de los cinco años del Acuerdo. Centro Latinoamericano para las relaciones con Europa*. Santiago de Chile: CELARE: 15.

<sup>474</sup> Acuerdo de Asociación. Parte II, Artículo 12, Objetivo 2.

<sup>475</sup> Acuerdo de Asociación. Parte II, Artículo 15.

importante resaltar la concertación en foros multilaterales como las Naciones Unidas, aunque este tipo de acciones no es tan visible<sup>476</sup>.

Para la UE, el diálogo político corresponde al interés europeo por promocionar los valores europeos en el sistema internacional; esto es en sus relaciones con terceros países y en la formación de la agenda internacional. Manners identifica cinco valores principales que contribuyen a la presencia internacional de la UE: paz, libertad, democracia, el Estado de derecho y el respeto por los derechos humanos; y cuatro valores secundarios: solidaridad social, anti-discriminación, desarrollo sostenible y buen gobierno<sup>477</sup>. Estos valores se materializan principalmente en el diálogo político y en los instrumentos de *soft power*, como son la cooperación económica y técnica y en algunos aspectos del comercio. Si bien el comercio puede ser visto como la piedra angular de las relaciones entre la UE y Chile, éste debe basarse en un sistema político democrático y por tanto respetuoso de los derechos humanos.

Desde el Tratado de Maastricht en 1992 (TUE), la UE incluyó en la mayoría de los acuerdos de libre comercio una cláusula democrática y de respeto a los derechos humanos. Esto después de varias décadas en las que la UE intentó suspender el comercio y la ayuda al desarrollo a varios países africanos, aunque fue la guerra de Yugoslavia y el golpe de Estado de Haití los que llevaron a alcanzar un acuerdo entre los países miembros para incluir esta cláusula en los acuerdos de comercio y de ayudas al desarrollo<sup>478</sup>. La “cláusula democrática” pretendió ejercer una presión para proteger la democracia sobre todo en los países receptores de ayuda.

En el caso del AA con Chile, esta cláusula es un mecanismo que permite que “los efectos del Acuerdo puedan ser suspendidos si se interrumpe el proceso democrático o no se respetan los derechos humanos en alguna de las partes”<sup>479</sup>. La cláusula se desprende indirectamente del

---

<sup>476</sup> Acuerdo de Asociación. Parte II, artículo 14 “en la mayor medida posible, las Partes coordinarán sus posiciones y adoptarán iniciativas conjuntas en los foros internacionales apropiados, y cooperarán en materia de política exterior y de seguridad”.

<sup>477</sup> Manners, I. 2002. Normative Power Europe: a contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*, 40 2: 235-58, citado en C. Bretherton y J. Vogler. *The EU as a Global Actor*: 42.

<sup>478</sup> Bartels, L. 2005. *Human Rights Conditionality In The EU's International Agreements*. Oxford: Oxford University Press.

<sup>479</sup> Casanueva, H., E. Moyano y R. Madera. 20 *Análisis de los cinco años del Acuerdo*: 17.

Artículo 1, “el respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y al principio del Estado de Derecho inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo”. El respeto por la democracia y los derechos humanos se define como el principio esencial en el Acuerdo, en consonancia con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por lo que adopta un acuerdo sobre mínimos para evitar una posible injerencia en la soberanía de Chile.

El dialogo político se institucionaliza a partir de la creación de diferentes organismos: Consejo de Asociación; Comité de Asociación; Comités Especiales; Comisión Parlamentaria de Asociación y Comité Consultivo Mixto<sup>480</sup>. Es decir, un marco institucional que permita intensificar el diálogo entre las partes y a la vez supervisar el acuerdo y su evolución. Entre estas instituciones, el Consejo de Asociación puede adoptar acuerdos vinculantes para ambas partes dada su composición<sup>481</sup>.

Además, el dialogo político pasa también por un establecimiento de varios mecanismos de comunicación formal entre las partes, establecidos en el Artículo 13 de la segunda Parte. En primer lugar, el diálogo tomará la siguiente forma: “a) Reuniones periódicas entre Jefes de Estado y de Gobierno; b) Reuniones periódicas entre Ministros de Asuntos Exteriores; c) Reuniones entre otros Ministros para discutir asuntos de interés común en los casos en que las Partes consideren que tales reuniones servirán para estrechar las relaciones; d) Reuniones anuales entre altos funcionarios de ambas Partes”.

Debido al contexto internacional post 11 de septiembre de 2001, se le dio un énfasis especial a la cooperación y lucha contra el terrorismo, destacando por ejemplo la plena aplicación de la

---

<sup>480</sup> Acuerdo de Asociación Parte I, Artículo 3.

<sup>481</sup> Casanueva, H., E. Moyano y R. Madera. *Análisis de los cinco años del Acuerdo*: 18. De acuerdo al Título II Marco Institucional Art. 4.1, este Consejo está formado por el Ministro de Asuntos Exteriores de Chile y por la parte Europea por el Presidente del Consejo de la UE, asistido por el Secretario/Alto Representante, por la Presidencia entrante, así como por otros miembros del Consejo o sus representantes y por miembros de la Comisión Europea.

Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas<sup>482</sup>. Igualmente, en el artículo 14 de la segunda parte, en temas de seguridad, el diálogo político se tradujo por ejemplo por el deseo mutuo de participar en operaciones de paz. Refiriéndose a “la cooperación y colaboración que puede brindar tanto la UE y Chile en el aspecto militar a ciertas zonas desprovistas de aspectos logísticos y de orden y estabilidad”<sup>483</sup>. Chile ya participa desde finales de los años 90 en Misiones de Paz de la ONU en Europa, como el UNMBIH en Bosnia-Herzegovina de 1997 a diciembre de 2002 y el UNMIK (KFOR de la OTAN) en Kosovo<sup>484</sup>, y también en Misiones de la UE como la Misión Policial EUPM-BiH, en Bosnia-Herzegovina y en EUFOR ALTHEA en el marco de la PESD<sup>485</sup>. Tras la firma del AA, la participación de personal militar en la operaciones EUFOR se ha ido acrecentando<sup>486</sup>, por lo que se deduce que este tipo de acuerdo representa un medio para la inserción de Chile en el sistema internacional y una medida de confianza mutua en temas de seguridad.

Este Acuerdo incluyó además los llamados diálogos sectoriales, que son una herramienta para avanzar en el acercamiento de posiciones en ciertos temas. En el año 2005, se formó el primero en torno al diálogo social y en concreto sobre temas de empleo, pero se espera que en el futuro surjan otras temáticas en la agenda conjunta como es el caso de la energía<sup>487</sup>. Estos diálogos incluyen reuniones entre altos funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil y del sector privado.

Además de las cláusulas democráticas, la UE también exige una cláusula social en sus acuerdos preferenciales desde 1995, siguiendo el ejemplo de Estados Unidos, que incluye como medida represiva la suspensión temporal de las ventajas arancelarias si no se cumplen con las garantías

---

<sup>482</sup> Leiva, P. *La Asociación Estratégica*: 65; y Blanc Altemir, A. Los tres pilares del Acuerdo de Asociación: 79.

<sup>483</sup> Casanueva, H., E. Moyano y R. Madera. *Análisis de los cinco años del Acuerdo*: 21.

<sup>484</sup> CECOPAC [http://www.cecopac.cl/chile\\_en\\_opaz/unidades\\_policiales.html](http://www.cecopac.cl/chile_en_opaz/unidades_policiales.html) (acceso el 10 de diciembre de 2009)

<sup>485</sup> Consejo de la UE <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=745&lang=en> (acceso el 10 de diciembre 2009).

<sup>486</sup> Péndola B., y C.F. Marcelo 2005. Chile y las Operaciones de Paz: de la Participación Individual a Haití. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. 19 (1): 73-84.

<sup>487</sup> Conclusiones del VI Comité de Asociación, diciembre 2008. [http://www.minrel.gov.cl/prontus\\_minrel/site/artic/20081222/pags/20081222093600.php](http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/artic/20081222/pags/20081222093600.php)

laborales mínimas<sup>488</sup>. Además de ser un mecanismo sancionador, se aplica como un incentivo para obtener ventajas adicionales en el caso de cumplir con mayores compromisos en el ámbito de la OIT; hasta un 66% para los productos agrícolas y un 100% para productos industriales.

Desde que se abrieron las negociaciones, el tema de la protección laboral en Chile fue ampliamente discutido. Chile suscribió y ratificó los convenios 87 y 98 de la OIT sobre derecho a la sindicación y a la negociación colectiva, y el Convenio 138 sobre trabajo infantil en febrero de 1999, con lo que cumplía con los estándares mínimos exigidos por la UE para otorgar beneficios en acuerdos de libre comercio<sup>489</sup>.

El primer diálogo social celebrado en Chile fue un encuentro siguiendo la modalidad del Comité Económico y Social (CESE)<sup>490</sup>, con todos los representantes de la sociedad civil: diversas ONG, representantes de pueblos originarios (etnias), asociaciones empresariales, sindicatos, etc. Para Luis Maia “fue todo un éxito porque hasta la fecha nunca habían tenido un encuentro parecido, pero no es paternalismo sino ganas de exportar el modelo europeo de cohesión social”. Este diálogo social no sólo se ha repetido en tres ocasiones, sino que también se ha extendido a nivel regional en la Cumbre UE-AL celebrada en Viena en el año 2006. Lo anterior debido a que la UE percibe su *soft-power* en tres campos prioritarios:

1. Cohesión social y desarrollo sostenible
2. Integración Regional
3. Multilateralismo<sup>491</sup>

---

<sup>488</sup> Gutiérrez Hurtado, F.J., y L.F. Lobejón Herrero. 2009. *Cláusulas Sociales. Comercio internacional y derechos laborales. La perspectiva de los países subdesarrollados*. España: Universidad de Valladolid, Departamento de Economía Aplicada. XI Jornadas de Economía Crítica. 27-29 marzo 2008.

[http://www.ucm.es/info/ec/ecocri/cas/Gutierrez\\_Hurtado\\_y\\_Lobejon.pdf](http://www.ucm.es/info/ec/ecocri/cas/Gutierrez_Hurtado_y_Lobejon.pdf). (Consultado el 22 octubre 2009).

<sup>489</sup> OIT <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/newratframeS.htm>

<sup>490</sup> Órgano consultivo de la UE que representa a los empresarios, sindicatos, y asociaciones varias por lo que representa un canal de la sociedad civil para influir en la toma de decisiones políticas en las instituciones de la UE <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.es.home>

<sup>491</sup> Entrevista con Luis Maia, responsable Desk Chile de Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, Bruselas, Bélgica, el 31 de enero de 2007.

La inclusión de la dimensión política en un acuerdo comercial no sólo fue novedosa; también otorgó una especificación única, fusionando los intereses políticos y económicos en un intento de consolidar el *soft power* por sobre el tradicional *hard power*. Asimismo, contaba con un compromiso mutuo por defender el régimen internacional multilateral, la carta de Naciones Unidas, los valores democráticos y los derechos humanos a través de medios diplomáticos y instrumentos de cooperación internacional<sup>492</sup>.

### 5.3.2.- El Comercio: apertura de la “fortaleza europea” con excepciones

Los objetivos económicos más importantes del AA han sido “la expansión y la diversificación de la relación comercial bilateral entre las Partes”<sup>493</sup>; sin embargo, es importante destacar los principios rectores del Acuerdo que guiarán su aplicación: “la promoción del desarrollo económico y social sostenible y la distribución equitativa de los beneficios de la Asociación”<sup>494</sup>. En este sentido, se contemplan importantes compromisos de liberalización y también cooperación técnica y económica en casi todos los ámbitos como:

- Normas Técnicas
- Asuntos Aduaneros
- Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
- Compras Públicas
- Reglas de Origen
- Propiedad Intelectual
- Servicios
- Inversiones

---

<sup>492</sup> Chile firmó Kyoto en el año 1998 y lo ratificó en el 2002; también firmó el Tratado para la adhesión a la Corte Penal Internacional en 1998, pero no ratificó el Tratado hasta el 2009, porque requirió una reforma constitucional. [http://www.diputados.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=3194&prmBL=2912-07](http://www.diputados.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=3194&prmBL=2912-07)

<sup>493</sup> Acuerdo de Asociación. Título I, Naturaleza y Ámbito de Aplicación. Artículo 1. Principios: Art. 1.2 “La promoción del desarrollo económico y social sostenible y la distribución equitativa de los beneficios de la Asociación son principios rectores para la aplicación del presente Acuerdo”.

<sup>494</sup> DIRECON. 2009. *Chile: 20 Años de Negociaciones Comerciales*: 155.

El acceso al mercado europeo ha venido acompañado por una importante desgravación arancelaria para casi todos los productos, salvo algunas excepciones, en un plazo máximo de 10 años.

a) Libre circulación de productos agrícolas y pesqueros

La UE ha sido tradicionalmente el mayor importador mundial de productos agrícolas y en la actualidad representa el 20% del comercio mundial<sup>495</sup>. Este volumen de comercio se ha visto intensificado por los numerosos acuerdos preferenciales que mantienen la UE con países terceros<sup>496</sup> (SPG, Acuerdos de Asociación, etc.) y por las negociaciones multilaterales en la OMC (principalmente los acuerdos alcanzados en la Ronda de Doha en el año 2005<sup>497</sup>).

Sin embargo, en materia agrícola los obstáculos para el acceso a la llamada “fortaleza europea” han sido numerosos. Respecto a la UE, hay diversas condiciones restrictivas en ese mercado como:

- El escalonamiento (en general para la agroindustria)
- Los subsidios (especialmente para cereales y lácteos)
- Los contingentes arancelarios (especialmente para cítricos como los limones y hortalizas)
- Las denominaciones de origen
- Además de otras normas fitosanitarias y ambientales

Asimismo, a medida que Chile superaba la década perdida y crecía económicamente, se percibían cambios en la política comercial europea que otorgaba tratos preferenciales a los países en vías de desarrollo, reduciéndose progresivamente en un 50% las concesiones arancelarias. Como señalan Rubinstein y Silberberg, en 1997, la UE ya había decidido reducir el trato preferencial de Chile pasando del 15% al 7.5%, para en 1999 eliminar los beneficios para productos importados de

---

<sup>495</sup> Parlamento Europeo. 2011. *Informe del PE del 08-02-2011 sobre la Agricultura de la UE y el Comercio Internacional*. (2010/2110(INI)) <http://www.europarl.europa.eu>

<sup>496</sup> Comisión Europea. Dirección General de Comercio <http://ec.europa.eu/trade/>

<sup>497</sup> Organización Mundial del Comercio, Ronda de Doha [http://wto.org/spanish/tratop\\_s/dda\\_s/dda\\_s.htm](http://wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_s.htm)

Chile. La supresión de las preferencias afectó principalmente a la fruta, mercado que representaba en ese tiempo el 20% de las ventas<sup>498</sup>.

De acuerdo al estudio de Verónica Silva, en las negociaciones con la UE los temas claves para Chile fueron sobre todo las normas técnicas, que son muy restrictivas en los sectores químicos o plásticos, así como los requisitos de calidad en textiles, y los escalonamientos arancelarios excesivamente altos para los sectores de la agroindustria, conservas pesqueras y confección, entre otros<sup>499</sup>.

No obstante, los obstáculos en el comercio no sólo se percibían en las restricciones arancelarias. La estructura empresarial de Chile reflejaba serias deficiencias en la capacidad exportadora de las Pymes agrícolas hacia la UE. Por su reducido tamaño y volumen de ventas, mostraban impedimentos comerciales como tamaños de demanda, normas de origen, y requisitos técnicos existentes, que no podían ser superados si no mejoraban los canales de información, y de acceso a crédito, entre otros. Por tanto, como se indica en capítulos anteriores, los cambios en institucionalidad, las políticas de competitividad y las inversiones extranjeras en el sector agropecuario en Chile fueron claves para mejorar su capacidad exportadora en este sector<sup>500</sup>.

De acuerdo a un funcionario europeo que negoció la desgravación agrícola, “para Chile los SPS (*Sanitary and Phytosanitarie Standard* por sus siglas en inglés) eran importantes en términos agrícolas porque le daba una mayor disciplina a los operadores de este mercado. En este sentido, para Chile dicho Acuerdo estaba basado en las reglas fijadas por Europa y el cumplimiento de las mismas era de suma importancia”<sup>501</sup>. Por lo tanto, aunque no tuvo una buena acogida inicial por los empresarios chilenos en un principio, a la larga los beneficios eran mayores con el AA.

---

<sup>498</sup> Rubinstein, A. y J. P. Silberberg. 1997. *Análisis de las principales barreras comerciales que enfrentan los productos silvoagropecuarios chilenos en la Unión Europea*, Universidad Internacional SEK, Santiago, citado en Silva, V. 2001. Estrategia y agenda comercial chilena en los años 90. División de Integración y Comercio Internacional. Revista de la CEPAL, *Serie Comercio Internacional* 11. Santiago de Chile: CEPAL: 50.

<sup>499</sup> Silva, V. Estrategia y agenda comercial chilena: 58.

<sup>500</sup> Butelmann, A. y P. Meller. 1992. *Auge Exportador Chileno. Lecciones y desafíos futuros*. Chile: CIEPLAN-Dolmen.; Larraín F., y R. Vergara M. 2000. *La Transformación Económica de Chile*. Santiago de Chile: CEP; Meller, P., y R.E. Sáenz. 1995. *Auge Exportador Chileno. Lecciones y desafíos futuros*. Chile: CIEPLAN-Dolmen.

<sup>501</sup> Entrevista personal con un funcionario de la Comisión encargado de las negociaciones de comercio UE-Mercosur y Chile desde 1997, que aceptó dar una entrevista en total anonimato .26 de enero de 2007.

El Acuerdo muestra que la UE puede tener reglas más estrictas en importaciones, pero permite un acceso a un mercado en la actualidad de casi 500 millones de potenciales consumidores. De hecho, la UE es un gran importador de productos agropecuarios; en general el café, té, frutas, verduras y pescado representan el 60% de los productos agrícolas que entran a la UE<sup>502</sup>.

En temas agrícolas, Chile no es uno de los socios principales de la UE; por ejemplo, es el décimo país del que la UE importa productos agropecuarios, bebidas y tabaco (secciones 0-1 en la nomenclatura del SITC<sup>503</sup>). Brasil es el primero y Argentina el tercero<sup>504</sup>. Sin embargo, las importaciones de productos agrícolas desde Chile suponen un 27% del total (la minería sigue representando un 60% y la industria sólo un 8,7%), por lo que se puede decir que es un área comercial importante para Chile.

Para la UE, el mercado chileno no es un destino de exportaciones agrícolas importantes; además, como se comenta en capítulos anteriores, Chile tenía un arancel estándar muy bajo para todos los productos (6% en el año 2002 y 5% en la actualidad), y aunque mantenía bandas de precios para algunos productos como los cereales y aranceles especiales para la harina y el pescado, estos productos no afectaban a la UE<sup>505</sup>.

Sin embargo, para Chile la UE ha sido el destino más importante para sus exportaciones. Tradicionalmente, la orientación de mercados ha sido muy diferente entre las exportaciones agrícolas y forestales, ya que mientras las frutas frescas (uvas, manzanas, peras y otras) y el vino se dirigen a mercados de la UE, los productos industriales forestales como la celulosa se dirigen a mercados asiáticos. Además, la mayoría de los productos agropecuarios se dirige a los países latinoamericanos, mientras que los productos forestales más elaborados (muebles) a Estados Unidos<sup>506</sup>.

---

<sup>502</sup> Comisión Europea. Dirección General de Comercio <http://ec.europa.eu/trade/> y datos Eurostat 2008.

<sup>503</sup> Organización de las Naciones Unidas. Clasificación Estándar Internacional de Comercio. <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?cl=14>

<sup>504</sup> Comisión Europea, datos Eurostat 2005.

<sup>505</sup> En general, sólo el 3% de sus productos no está liberalizado. Hay productos agrícolas sometidos a bandas de precios (oleaginosas, trigo, harina de trigo y azúcar) y los productos lácteos. Ayra y Cortés, P. 2002. Chile, país ejemplar, socio deseado. *Revista Economía Exterior* (21): 83.

<sup>506</sup> Silva, V. Estrategia y agenda comercial chilena: 29

Aunque el AA es más que un simple Tratado de Libre Comercio, para Chile uno de los principales beneficios ha sido sin duda la liberalización progresiva de las barreras arancelarias y la cooperación por parte europea para mejorar los trámites aduaneros, los requisitos fitosanitarios, de calidad y seguridad que normalmente obstaculizan las relaciones comerciales.

El Acuerdo prevé una desgravación arancelaria de todos los productos negociados en las sucesivas rondas de negociación; en total, se acordó una liberalización completa del 100% para los productos industriales, un 81% para los productos agrícolas y un 91% para los productos pesqueros<sup>507</sup>.

Los productos agrícolas fueron los más difíciles de negociar, porque se consideraban sensibles para el mercado europeo, alcanzando aranceles *ad valorem* del 60%<sup>508</sup>; por lo tanto, para aquellos productos que se lograron negociar la liberalización fue más lenta que para el resto de los productos de exportación chilenos. La desgravación inmediata, es decir desde el primer año de la entrada en vigor del Acuerdo en 2003, se aplicó para sólo el 39,6% de los productos agrícolas; un 15,9% de los productos se eliminaron o redujeron aranceles en el cuarto año (2007). El resto de los productos se eliminaron hasta en un plazo de 10 años (hasta el año 2013)<sup>509</sup> (Ver Anexo 6 sobre la desgravación arancelaria por sectores).

Del total de productos pesqueros comprendidos en el Acuerdo, alrededor del 72% fue beneficiado con rebajas arancelarias que se aplicarán inmediatamente (un 20,7%) o en un plazo máximo de cuatro años (un 41,1%). Para el resto de los bienes pesqueros, la desgravación se completará en períodos de siete y diez años, salvo para el 4% que queda en excepción (por ejemplo, del jurel en conserva)<sup>510</sup>.

---

<sup>507</sup> Blanc Altemir, A. Los tres pilares del Acuerdo de Asociación: 77.

<sup>508</sup> OIT. 2008. *Los Acuerdos de Libre Comercio y su impacto en el empleo*. Santiago de Chile: Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina: 41.

<sup>509</sup> Datos Informes DIRECON [www.direcon.cl](http://www.direcon.cl)

<sup>510</sup> Datos Informes DIRECON [www.direcon.cl](http://www.direcon.cl) El gravamen promedio de sector en el mercado de la UE era del 13%, antes de la firma del acuerdo. Fernández-Ardavín, A., e I. Hurtado. 2005. Análisis del Acuerdo Comercial con Chile: 257.

Las desgravaciones arancelarias han sido muy importante para Chile, porque ahora tiene acceso para muchos productos agropecuarios (frutas, hortalizas, carnes, frutos secos) como la naranja, uvas, manzanas, peras, frambuesas, paltas, kiwis, carnes de cordero, bovinos, cerdos y aves, quesos, miel, flores frescas, cebollas, ajos, espárragos, y para productos pesqueros beneficiados, como salmón, merluza, pescados congelados, filetes de pescados, centollas, langostinos, ostiones y pulpos<sup>511</sup>.

Por lo tanto, hay un efecto inmediato muy positivo del Acuerdo, ya que ciertos productos que antes no podían entrar a la UE porque existían altas tarifas o cuotas, desde el año 2003 pueden ingresar al mercado a arancel cero o muy bajo. El “efecto automático” se puede ver sobre todo en los dos primeros años de forma constante; después se estabilizó<sup>512</sup>.

Sin embargo, son también son los productos agropecuarios y pesqueros los que a pesar del AA mantienen los aranceles más altos (derechos especiales, derechos *ad valorem*) y siguen teniendo cuotas a la entrada y acceso restringido por temporada<sup>513</sup>.

---

<sup>511</sup> Datos Informes DIRECON [www.direcon.cl](http://www.direcon.cl)

<sup>512</sup> Entrevista personal con un funcionario de la Comisión encargado de las negociaciones de comercio UE-Mercosur y Chile desde 1997, que aceptó dar una entrevista en total anonimato .26 de enero de 2007.

<sup>513</sup> Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile. Art.70.2 “En el caso de los productos originarios de Chile incluidos en los Capítulos 7 y 8 en las partidas 20.09 y 22. 04.30 de la Nomenclatura Combinada y que figuran en la lista del Anexo I en la categoría “EP” para los que el Arancel Aduanero Común prevé la aplicación de derechos de aduana *ad valorem* y de un derecho específico, la desgravación arancelaria sólo se aplicará al derecho de aduana *ad valorem*.

Art.70.3 igual para la lista de productos con categoría “ES”

Art 70.4 los de categoría R entran con un 50% del derecho de aduana desde la entrada en vigor

Art.70.5 las cuotas, categoría TQ se aplican desde la entrada en vigor con arreglo al principio “primero en tiempo primero en servirse”, en inglés “*first to come, first to serve*”.

Cuadro 11. Lista de Productos agrícolas seleccionados con aranceles especiales ad honorem (EP)

| Producto                     | Arancel (EP) | Por estación / año del AA                                       |
|------------------------------|--------------|---|
| Tomates, frescos o "chilled" | 14,4         | Del 15 de mayo al 31 de octubre hasta el 7º año.                |
| Pepino                       | 16           | Del 1 de mayo al 31 de octubre hasta el 10º año.                |
| Naranja                      | 16           | Del 1 de diciembre al 31 de marzo hasta el 10º año.             |
| Mandarinas, clementinas      | 16           | Desde noviembre, diciembre enero y febrero hasta el 7º año.     |
| Peras                        | 10,4         | Del 1 de agosto al 31 de diciembre con arancel hasta el 7º año. |
| Cerezas amargas              | 12           | Del 21 de mayo al 10 de agosto hasta el 7º año.                 |
| Uvas                         | 17,6         | Del 21 de julio al 31 de octubre hasta el 10º año.              |
| Manzana Golden               | 11,2         | Del 1 de agosto al 31 de diciembre hasta el 7º año.             |
| Albaricoques                 | 20           | Del 1 de junio al 31 de julio hasta el 7º año.                  |
| Aceitunas                    | 15,2         | Hasta el 7º año.  |
| Platano                      | 16           | Hasta el 7º año.  |
| Ciruelas                     | 12           | Del 1 de julio al 30 de septiembre hasta el 4º año.             |

Fuente: elaboración propia con datos del Acuerdo de Asociación.

Las cuotas son muy estrictas; por ejemplo, para la carne bovina, cerdo, ovino, quesos, ajos, etc.<sup>514</sup> y para el salmón ahumado sólo 40 toneladas, porque se ha protegido el salmón de piscifactorías de Irlanda y Escocia<sup>515</sup> y en cierta manera se está dando preferencia al salmón de Noruega (país miembro del EFTA con quien la UE mantiene una Unión Aduanera<sup>516</sup>). En total, un 29,2% de los

<sup>514</sup> Abadía, T. UE, América Latina: 96.

<sup>515</sup> Además de las cuotas, Chile mantuvo una Disputa en la OMC por las medidas de salvaguardia aplicadas por la UE al salmón chileno (se llegó a un acuerdo cuando la UE retiró dicha medida) OMC. [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/cases\\_s/ds326\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds326_s.htm).

<sup>516</sup> Los 4 países miembros del European Free Trade Agreement (EFTA) y los 27 países de la UE forma una Unión Aduanera llamada Espacio Económico Europeo. <http://www.efta.int/eea/eea-agreement.aspx>

productos del sector de la agricultura primaria y procesada sigue teniendo restricciones al comercio<sup>517</sup>.

La carne ha sido tradicionalmente uno de los productos más sensibles (o lo que es lo mismo, altamente protegidos) en la UE, por lo que destaca su participación en el AA a pesar de las cuotas. Por ejemplo, en el caso de la carne de cerdo es importante que se haya permitido su exportación a la UE, porque está totalmente excluida de la mayoría de los Tratados de Libre Comercio que mantiene Chile con otros países<sup>518</sup>.

Chile siempre cubre sus cuotas en determinados productos, aunque todavía no ha dado el salto exportador en otros, por lo que se está revisando de forma bilateral una subida de las mismas desde el año 2010 tal y como se contempla en el AA.

**Cuadro 12. Productos Chilenos sujetos a un Sistema de Cuotas  
(en toneladas anuales)**

| Producto           | Cuota  | Utilizado<br>2008 | Saldo | % Utilización |
|--------------------|--------|-------------------|-------|---------------|
| Carne Bovina       | 1.500  | 1.500             | 0     | 100%          |
| Carne Porcina      | 5.250  | 4.973             | 277   | 94,7%         |
| Carne Ovina        | 6.000  | 3.617             | 2.383 | 60,3%         |
| Carne de Aves      | 10.875 | 10.856            | 19    | 99,8%         |
| Quesos             | 1.875  | 0                 | 1.875 | 0%            |
| Ajos               | 661    | 661               | 0     | 100%          |
| Cereales           | 1.250  | 0                 | 1.250 | 0%            |
| Hongos preparados  | 625    | 0                 | 625   | 0%            |
| Cerezas preparadas | 1.250  | 0                 | 1.250 | 0%            |
| Confitería         | 400    | 37                | 363   | 9,2%          |
| Chocolate          | 400    | 1                 | 399   | 0,3%          |

<sup>517</sup> Datos DIRECON en Leiva, P. 2003. *La Asociación Estratégica Chile-Unión Europea CELARE*: 219

<sup>518</sup> DIRECON. 2009. *Chile: 20 Años de Negociaciones Comerciales*: 236.

|                |       |       |     |      |
|----------------|-------|-------|-----|------|
| Galletas       | 500   | 5     | 495 | 1,1% |
| Merluza        | 5.000 | 4.993 | 7   | 100% |
| Salmón Ahumado | 40    | 40    | 0   | 100% |
| Atún           | 150   | 0     | 150 | 0%   |
| Kiwi           | 1.200 | 1.200 | 0   | 100% |
| Pescados(*)    | 725   | 725   | 0   | 100% |

(\*)(Salmón, Merluza, Filetes Congelados y Surimi)

Fuente: DIRECON. 2009. Chile: 20 Años de Negociaciones Comerciales, sobre la base de cifras de la Comisión Europea.

Asimismo, Chile aplicó un sistema de cuotas, como se puede apreciar en el siguiente cuadro; dicho sistema también se aprovecha en el caso de los quesos y el aceite de oliva.

**Cuadro 13. Productos Europeos sujetos a un Sistema de Cuotas  
(en toneladas anuales)**

| Productos Agrícolas         | Cuota | Observaciones                   |
|-----------------------------|-------|---------------------------------|
| Queso y Requesón            | 1.500 | Crecimiento anual 5%            |
| Aceite de Oliva             | 3.000 | Crecimiento anual 5%            |
| Productos de Pesca          |       |                                 |
| Merluza                     | 5.000 | Desgravación gradual en 10 años |
| Salmón                      | 40    | Desgravación gradual en 10 años |
| Atún y otros, excl.. Filete | 150   | Desgravación un tercio NMF      |

Fuente: Datos DIRECON. Leiva, P. 2003. La Asociación Estratégica Chile-Unión Europea CELARE.

Además de las restricciones arancelarias que se mantienen para los productos considerados sensibles para la UE, quedaron algunos productos excluidos del AA. No obstante, en la lista de exclusiones se considera que hubo malas negociaciones -como el caso de la exclusión por parte de la UE del aceite de oliva- ya que Chile no pidió reciprocidad porque en ese momento los agricultores estaban plantando olivos de forma incipiente; ahora, que se han hecho competitivos

con productos de gran calidad, no pueden exportar a la UE. A su vez, la UE puede exportar a Chile hasta 3.000 toneladas de aceite de oliva, normalmente son productos de España e Italia.

Para la UE, los lácteos también quedaron excluidos del acuerdo; además, se fijaron cuotas en el caso de algunos quesos. Por reciprocidad, Chile también excluyó del acuerdo los lácteos, fijando un arancel estándar del 6% (sólo un poco más elevado que el arancel externo estándar)<sup>519</sup>.

Finalmente, un punto importante en el AA fue la inclusión del Anexo Fitosanitario<sup>520</sup> para mitigar los obstáculos de las restricciones para-arancelarias que impone la UE. Este sigue el mismo modelo que los acuerdos llamados OMCplus<sup>521</sup>, pero con mayor estructuración de la cooperación, intercambio de notas e información, incluyendo también las normas de origen.

El objetivo del Acuerdo es facilitar el comercio de estos productos, protegiendo a su vez la salud Pública y la salud de los animales y plantas. Por lo tanto, se destaca del AA que hay un reconocimiento por ambas partes de la equivalencia en las certificaciones (aunque haya sido de manera gradual y progresiva).

Aunque la UE prefería un sistema de auto-certificación para las normas de origen que debía implementar la Aduana, el gobierno chileno optó por una institución subdelegada del gobierno;

---

<sup>519</sup> Datos de aranceles del Ministerio de Agricultura, Oficina de Estudios y Políticas Agrícolas [www.odepa.cl](http://www.odepa.cl)

<sup>520</sup> El Anexo IV del AA es un Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias aplicable al comercio de animales, productos de origen animal, plantas, productos vegetales y otras mercancías, y sobre el bienestar animal. Se definen los animales, productos de origen animal de acuerdo al Código Zoonosológico Internacional y del Código Sanitario Internacional para los animales Acuáticos de la Oficina Internacional de Epizootias (OIE). También se definen las plantas, según los establecidos en el Apéndice I.B, y se definen las plagas, enfermedades, etc.

<sup>521</sup> Además de reconocer el Acuerdo GATT de 1994 sobre liberalización de mercancías, se reconoce el Acuerdo de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y para eso deben tener una interpretación conjunta del Acuerdo MSF. La definición de "medidas sanitarias y fitosanitarias" Art.4.J del Anexo IV: las que se definen en el párrafo 1 del Anexo A del Acuerdo MSF de la OMC y quedan comprendidas en el ámbito de aplicación del presente Acuerdo. Es importante que se entienda por "Nivel apropiado de protección sanitaria y fitosanitaria" el que se indica en el Párrafo 5 del Anexo A del Acuerdo MSF de la OMC.

por ende, la Direcon pasó a ser la que certifica y el Servicio Agrícola Ganadero (SAG) el encargado de las inspecciones<sup>522</sup>.

Igualmente, para facilitar el comercio de vinos y bebidas espirituosas se incluyeron dos anexos adicionales, con un listado completo de todas las regiones de la UE y Chile, las denominaciones de origen, y los contenidos y sustancias que pueden contener dichas bebidas<sup>523</sup>.

En definitiva, el AA ofrecía grandes ventajas para remover la barreras arancelarias y para-arancelarias para el sector agropecuario y pesquero, que favorecían especialmente a Chile por ser un país con una gran producción de estos productos, tanto frescos como manufacturados (agro-industria de productos congelados, deshidratados, conservas, etc.).

#### b) Libre circulación de productos industriales

Para Fernández-Ardavín y Hurtado la industria es “quizá dónde mayor complementariedad existe en las dos economías ya que la mayoría de las exportaciones chilenas a la UE son minerales y minerales transformados, junto con pasta de madera<sup>524</sup>. La UE podría ganar más ventajas arancelarias en este sector, donde ya tenía una posición privilegiada, pero cada vez se abrían mayores competencias con los productos industriales de países que estaban negociando acuerdos de comercio con Chile: Estados Unidos, Japón o Corea, entre otros<sup>525</sup>.

En términos arancelarios, la UE no tiene barreras comerciales importantes para los productos industriales, pero sí restricciones de carácter más técnico (cumplimiento de normas y estándares, tanto técnicos, como en calidad y de seguridad, a veces más exigentes que las normas ISO). Por lo tanto, a diferencia del sector agrícola y pesquero, la UE decidió eliminar los derechos de aduana aplicable a las importaciones de bienes industriales chilenos en sólo tres años (del año 2003 al

---

<sup>522</sup> Por ejemplo, la carne de vacuno, cerdo, etc. debían pasar por listas de buen comportamiento veterinario con el SAG hasta conseguir la certificación chilena. Entrevista a Pablo Urría. 2007.

<sup>523</sup> Anexo V, Acuerdo sobre el Comercio de Vinos y Anexo VI, Acuerdo sobre bebidas espirituosas y bebidas aromatizadas del AA.

<sup>524</sup> Fernández-Ardavín, A. e I. Hurtado. Análisis del Acuerdo Comercial con Chile: 256.

<sup>525</sup> Blanc Altemir, A. Los tres pilares del Acuerdo de Asociación: 89.

2006). De hecho, el 88% de los productos tuvieron una desgravación arancelaria inmediata (desde la entrada en vigor del acuerdo en el año 2003<sup>526</sup>).

Las importaciones de productos manufacturados de la UE sólo representaban un 8,7 % en el año 2008<sup>527</sup>. Los productos manufacturados chilenos, en general, no compiten con los productos de la UE, ya que son manufacturas con menor nivel tecnológico. Entre las más importantes encontramos: celulosa, químicos, productos metálicos, material eléctrico, etc. Dentro de los productos liberalizados, desde el primer momento destacan el metanol, los fertilizantes, la sal, la madera, papeles y cartones, textiles y confecciones, calzados y muebles de madera, entre otros<sup>528</sup>. De acuerdo a Urría, los beneficios en este sector también son visibles para Chile, porque se están exportando nuevos productos como calzado, ropa de bebé y casas prefabricadas<sup>529</sup>.

Teniendo en cuenta el diferente nivel de desarrollo, el Acuerdo concedió a Chile plazos más prolongados para el desarme arancelario, en particular en los productos industriales<sup>530</sup>. Por lo tanto, las desgravaciones arancelarias para los productos europeos fueron progresivas durante siete años. Aunque como ya se mencionó el arancel chileno era muy bajo -tan sólo de un 5%- existían algunas restricciones con impuestos específicos para los bienes de consumo duraderos (por ejemplo aspiradoras), siendo el más difícil de remover el impuesto de lujo a los automóviles - de un 40%- ya que se consideraba un impuesto interno distinto a los impuestos a la importación<sup>531</sup>.

De acuerdo a la DIRECON “tradicionalmente, las importaciones de bienes intermedios han sido dominantes en la estructura de las compras realizadas por Chile en la UE” y esa situación no se ha revertido. Los bienes de equipo representan un 51% (medicamentos, químicos automóviles de turismo, chasis cabinados de vehículos, furgonetas, etc.) y los bienes de capital un 33% (grupos electrógenos, maquinaria, motores, etc.).

---

<sup>526</sup> Datos DIRECON.

<sup>527</sup> Comisión Europea. Dirección de Comercio. Datos de Comercio con Chile 2008.

<sup>528</sup> Fernández-Ardavín, A., e I. Hurtado. Análisis del Acuerdo Comercial con Chile: 256.

<sup>529</sup> Entrevista a Pablo Urría. 2007.

<sup>530</sup> Blanc Altemir, A. Los tres pilares del Acuerdo de Asociación: 78.

<sup>531</sup> Entrevista personal con un funcionario de la Comisión encargado de las negociaciones de comercio UE-Mercosur y Chile desde 1997, que aceptó dar una entrevista en total anonimato .26 de enero de 2007.

De acuerdo a Fernández-Ardavín y Hurtado “el Acuerdo alcanza el mayor desarme logrado por la UE. Éste era uno de los aspectos prioritarios para la UE, y se espera que Chile pueda convertirse en una plataforma de exportación hacia otros mercados del Cono Sur”<sup>532</sup>.

En el caso de Chile, como se verá más adelante, sigue existiendo una alta concentración de exportaciones industriales, centradas principalmente en minerales como el cobre y productos semi-transformados derivados como cátodos y ánodos de cobre<sup>533</sup>. Curiosamente, son estas exportaciones chilenas las que mantienen la balanza comercial a favor de Chile, debido a los altos precios del cobre.

c) Otras disposiciones ligadas al comercio: Servicios, Inversiones, Compras Públicas y Protección de la Propiedad Intelectual

En el Acuerdo se incluyeron otras materias referentes al comercio que eran de interés para la UE como los servicios, las inversiones, las compras públicas y la propiedad intelectual.

Chile ya había adoptado las normas del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios de la OMC (AGS), por lo que en materia de apertura de mercados, las partes profundizaron lo otorgado en el marco de las negociaciones de la OMC. Es destacable que en el AA se hayan adoptado normas especiales para los servicios de telecomunicaciones, transporte marítimo internacional y servicios financieros, aunque fueron exceptuados los sectores audiovisuales de cabotaje marítimo nacional y transporte aéreo (salvo ciertos servicios específicos)<sup>534</sup>. En temas de servicios se nota una cierta asimetría, aunque Pablo Urría lo explica como una desigualdad, ya que Chile no ha explorado el comercio en servicios aunque se podrían exportar, por ejemplo, servicios de ingeniería a Europa<sup>535</sup>.

Como se explica anteriormente, en temas de inversiones los países europeos y en concreto España, habían liderado las inversiones extranjeras directas desde la época de los años 90. Para

---

<sup>532</sup> Fernández-Ardavín, A. e I. Hurtado. Análisis del Acuerdo Comercial con Chile: 257.

<sup>533</sup> Blanc Altemir, A. Los tres pilares del Acuerdo de Asociación: 89

<sup>534</sup> DIRECON. 2009. *Chile: 20 Años de Negociaciones Comerciales*: 158.

<sup>535</sup> Entrevista a Pablo Urría. 2007.

España, los sectores más importantes de destino de sus inversiones fueron, en un principio, los servicios de telecomunicaciones, bancos, energías, etc. La acuicultura y los sectores olivarero y vitivinícola se habían convertido en relevantes para las inversiones europeas desde mediados de los años 90<sup>536</sup>. Con la negociación del AA, los españoles empezaron a negociar con Chile en el año 2002 un nuevo programa de concesiones para ampliar las inversiones a nuevos sectores de interés como las nuevas tecnologías, el turismo, el tratamiento de residuos y las infraestructuras<sup>537</sup>. Además del sector de las inversiones, se abrió el mercado de las compras públicas en Chile para todos los países europeos. Por ejemplo, la participación de España en el sector de las compras públicas -en concreto de las licitaciones- fue muy dinámica, consiguiendo adjudicarse importantes contratos de construcción de gestión y mantenimiento<sup>538</sup> (autopistas, hospitales, puertos, trenes para el metro de Santiago). Hasta ahora Chile no se ha beneficiado, pero ProChile tiene como nueva estrategia presentarse a concursos públicos en Europa<sup>539</sup>.

Para la UE, la propiedad intelectual es muy importante; como se explicó anteriormente, Chile dispone de legislación apropiada para protegerla. De acuerdo a Menato “con la UE sólo se acordó respetar los estándares más altos, es decir hay una confianza mutua y no predefinen determinadas reglas. Para la UE, el problema con la PI es un tema de voluntad política de *law enforcement*, por lo que se podría cooperar en la formación de jueces”. El diagnóstico, por tanto, es compartido entre los funcionarios de la UE y los de Chile; a pesar de su avanzada legislación y la creación de nuevas instituciones, este país todavía no cuenta con la capacidad institucional ni tampoco dispone de recursos económicos necesarios para fiscalizar el cumplimiento de la ley<sup>540</sup>.

---

<sup>536</sup> Ayra y Cortés, P. Chile, país ejemplar: 91.

<sup>537</sup> Ayra y Cortés, P. Chile, país ejemplar: 91.

<sup>538</sup> Instituto de Comercio Exterior de España (ICEX). Oficina Comercial en Chile. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo  
[http://www.oficinascomerciales.es/icex/cda/controller/pageOfecomes/0,5310,5280449\\_5299371\\_5296234\\_0\\_CL,00.html](http://www.oficinascomerciales.es/icex/cda/controller/pageOfecomes/0,5310,5280449_5299371_5296234_0_CL,00.html)

<sup>539</sup> Entrevista a Pablo Urría. 2007.

<sup>540</sup> Entrevista a Pablo Urría y a funcionario de la Comisión encargado de las negociaciones de comercio UE-Mercosur y Chile desde 1997, que aceptó dar una entrevista en total anonimato 2007. A diferencia del Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos, el AA no tan detallado en temas de Propiedad Intelectual porque la UE reconoce que Chile aplicará los estándares de protección más altos acordados en la OMC.

Finalmente, el AA contiene dos materias de carácter institucional: un mecanismo de solución de controversias y la creación de cuatro comités especiales para asistir al Consejo de Asociación en cooperación aduanera, normas de origen, normas técnicas, servicios financieros y vinos y bebidas espirituosas<sup>541</sup>.

En general, se mantiene la idea del diálogo y la cooperación en todos los ámbitos, para evitar justamente cualquier conflicto derivado de la interpretación o aplicación del acuerdo. Como se indica anteriormente, este Acuerdo de Asociación va más allá del simple comercio, ya que se complementa con diversos ámbitos de cooperación que aseguran un mayor entendimiento entre las partes y un reparto más adecuado de los beneficios entre los ciudadanos de todos los países.

### *5.3.3.- La Cooperación: un modelo ad hoc para complementar el comercio*

A medida que las barreras al comercio han ido desapareciendo, el interés de los países europeos ha sido el de armonizar las leyes nacionales y las reglas del comercio que regulan la competencia entre distintos países. Estas reglas (por su ausencia o exceso) aparecen como las barreras al libre comercio y a la inversión extranjera de hoy en día<sup>542</sup>. En el caso de la UE, las barreras al comercio pueden presentarse en forma de regulaciones y estándares técnicos, y la protección a la seguridad y salud del consumidor.

La superación de estos obstáculos puede tener, a la larga, un impacto positivo en los estándares laborales, medioambientales y sociales, porque el gobierno chileno se ha comprometido a co-financiar, junto con la UE, proyectos de desarrollo que permitan distribuir mejor los beneficios del libre comercio.

La cooperación europea hacia Chile se venía definiendo desde los años 90 en forma de cooperación bilateral (se destinan a las instituciones estatales) y cooperación horizontal y

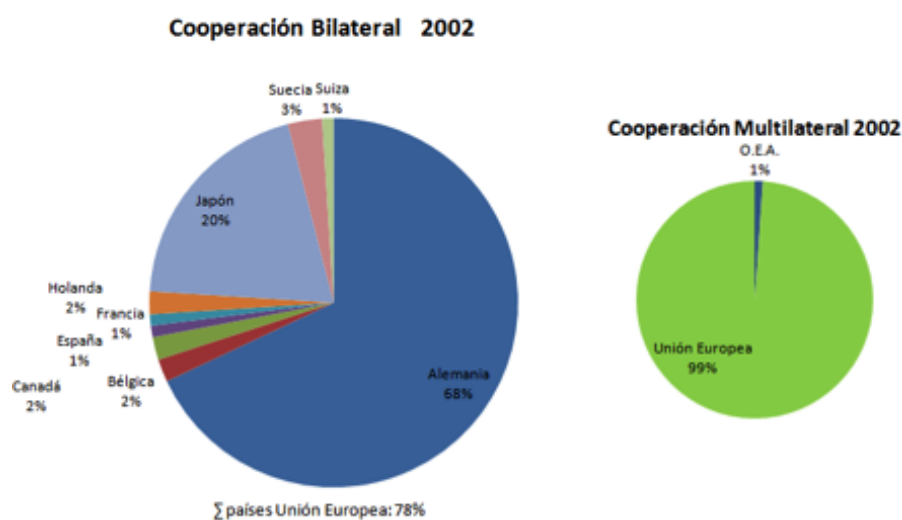
---

<sup>541</sup> El mecanismo de solución de controversias considera dos etapas: la celebración de consultas en el Comité de Asociación y el establecimiento de un grupo arbitral, para el caso que la cuestión no se resuelva en el Comité de Asociación. El laudo arbitral es obligatorio e inapelable. DIRECON. 2009. *Chile: 20 Años de Negociaciones Comerciales*: 159.

<sup>542</sup> Trebilcock, M., y R. Howse. *The Regulation of International Trade*: 591.

descentralizada (participan ONG, fundaciones y asociaciones en general). La UE era el mayor donante en ayuda al desarrollo, en una gran variedad de programas de cooperación.

**Gráfico 18. La AOD bilateral y multilateral en Chile 2002**



*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos AGCI, 2002.*

Como se indica en el capítulo anterior, en 1992 la UE aportaba un 60% de la cooperación bilateral total y un 78% de la cooperación en forma multilateral. Una vez transcurridos diez años, la UE no sólo se mantuvo como principal fuente de cooperación, sino que aumentó su porcentaje de cooperación hacia Chile. Durante el 2002, aportó de forma bilateral un 78% del total de la cooperación, mientras que de manera multilateral, la cifra llegó a un 99%.

Entre la cooperación horizontal, Chile, al igual que el resto de los países de América Latina, se ha visto beneficiado por programas como ALFA, ALBAN, @LIS, AL-INVEST, URB-AL, EuroSocial, Erasmus Mundo, entre otros<sup>543</sup>. Pero es la cooperación bilateral la que ha definido las relaciones

<sup>543</sup> Embajada de Chile ante Bélgica y Misión de Chile ante la UE <http://www.embachile.be/> (consultado el 16 de marzo de 2006).

entre las partes y la que tiene un lugar privilegiado en el Acuerdo de Asociación. Este ámbito de cooperación es el que se implementa a través del Estado y es responsable directo la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), siendo su contraparte a nivel de la ejecución, la Agencia Europea de Cooperación (EuropeAid).

La UE definió una estrategia de cooperación bilateral que completara el acuerdo comercial en diversos ámbitos económicos y sociales. El Acuerdo de Asociación incluye un fondo llamado de costos compartidos<sup>544</sup>, por lo que los distintos programas de cooperación bilateral –los que deben contar con un aporte de un 50 % de contraparte- son definidos a través del “Programa Indicativo Nacional (PIN) de cooperación que es fijado por las dos Partes por un período de cinco años<sup>545</sup>, y que se recoge en el "*Country Strategy Paper*" que realiza en forma plurianual el Desk Chile de la DG RELEX de la Comisión Europea. Aunque a la hora de definir los programas y líneas de cooperación, la UE toma una postura de "*client oriented*", porque prefiere no ser paternalista en temas de cooperación sino atender las solicitudes de su contraparte<sup>546</sup>.

El objetivo de este fondo es el de desarrollar iniciativas que favorezcan el éxito de la ejecución y puesta en marcha del AA, por lo que según el Memorándum de Entendimiento de marzo 2001, se decidió asignar para el periodo 2002-2006 la cantidad de 34,4M€ de la siguiente manera:

- 12,2 M€ de la línea presupuestaria B7-310 para cooperación financiera y técnica
- 22,2 M€ de la línea presupuestaria B7-311 para cooperación económica<sup>547</sup>.

De estas líneas de financiación se destinan 17 M€ a proyectos relacionados con empresas innovadoras para el periodo 2004-2007. El resto se destina así: Fondo de Aplicación del Acuerdo 5M€ (2004-2006); Apoyo Institucional a la AGCI 0,5M€ (del 2004-2006); Programa de

---

<sup>544</sup> Chile es un país de renta media alta, por lo que dejó de ser sujeto receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) sin retorno; es decir que pasa a financiar conjuntamente los proyectos de ayuda bilateral, multilateral o triangular de los organismos internacionales o países de la OCDE. En PNUD, 2005. Índice de Desarrollo Humano 2005. *La hora de la verdad de la cooperación internacional*.

<sup>545</sup> Embajada de Chile ante Bélgica y Misión de Chile ante la UE <http://www.embachile.be/> (consultado el 16 de marzo de 2006)

<sup>546</sup> Entrevista personal con un funcionario de la Comisión encargado de las negociaciones de comercio UE-Mercosur y Chile desde 1997, que aceptó dar una entrevista en total anonimato. 26 de enero 2007,

<sup>547</sup> Comisión Europea. "*Fondo de Aplicación de Acuerdo de Asociación entre UE y Chile*". <http://europa.eu.int/comm/world> (Consultado el 20 de julio de 2006).

Modernización del Estado de 10-12M€ y el Programa de Medio Ambiente 2-4M€<sup>548</sup>. De este fondo, el 59% se destinaba a la promoción del comercio y desarrollo de la economía (empresas, aduanas, estadísticas); el 32.5% a la reforma del Estado, cohesión social, educación; y un 8.5% a la protección del medio ambiente y recursos naturales. En definitiva, se mantenía la estrategia para mejorar la capacidad del Estado, implementar reformas legislativas y mejorar la inserción comercial de Chile, condiciones necesarias para aprovechar al máximo los beneficios del AA.

La importancia del Acuerdo radicaba en que incluyó cooperación en diversas áreas como la económica, científica y tecnológica, cultural, medioambiental y social. Estos puntos tendrían como finalidad “el fortalecimiento y la promoción del desarrollo social, del desarrollo económico y de la protección del medio ambiente, al mismo tiempo que otorgan una prioridad particular al respeto de los derechos sociales fundamentales”<sup>549</sup>. Sin embargo, casi todo el presupuesto de la cooperación se ha destinado a proyectos comerciales y empresariales.

Entre los proyectos más importantes, están los de apoyo a la creación y desarrollo de empresas innovadoras (17 M€). El objetivo del Proyecto es contribuir al aumento de la competitividad de la economía chilena, mediante el apoyo a la innovación y al desarrollo tecnológico en áreas estratégicas de la economía nacional y a su transferencia y difusión en el sector empresarial, especialmente entre las pequeñas y medianas empresas (Pymes), para mejorar el posicionamiento competitivo nacional e internacional; asimismo, incluye proyectos complementarios en educación para el emprendimiento<sup>550</sup>.

Entre las prioridades para fomentar la economía, se destacaba la cooperación para fomentar por primera vez la competitividad de las Pymes, y la de diversificar la economía hacia el sector secundario y terciario, considerando que pocos países han conseguido mantener un crecimiento sostenido basado en una producción y exportación de productos tradicionales<sup>551</sup>.

---

<sup>548</sup> Comisión Europea. “Fondo de Aplicación de Acuerdo de Asociación entre UE y Chile”.

<sup>549</sup> Blanc Altemir, A. Los tres pilares del Acuerdo de Asociación: 83.

<sup>550</sup> Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) y Delegación de la Comisión de la UE en Chile.

<sup>551</sup> Comisión Europea. “Chile. Country Strategy Paper”. External Relations Directorate General. Directorate Latin America. [http://ec.europa.eu/external\\_relations/la/csp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/la/csp/index_en.htm)

El Acuerdo prevé que la cooperación a las Pymes se centre en “asistencia técnica, conferencias, seminarios, ferias generales y sectoriales, fomento de los contactos entre operadores económicos, de la inversión conjunta y de la creación de empresas conjuntas como *joint ventures* (Art. 19), por lo que el Ministerio de Economía desarrolló un Programa de Empresas Innovadoras en el que se incluyen las Pymes<sup>552</sup>. La atención especial hacia las Pymes ha sido una petición del gobierno chileno y está relacionada con las reticencias de este sector empresarial durante las negociaciones del AA, ya que son más vulnerables a los efectos del libre comercio; además, se encuentran en desventaja a la hora de participar en el proceso exportador por varias razones, como el acceso a crédito, a la información y a la innovación, por lo que los programas de cooperación actúan como un incentivo para mejorar su competitividad<sup>553</sup>.

Para Chile, la cooperación también es importante para completar el AA en temas aduaneros<sup>554</sup>, sobre todo relacionados con reglas y normas técnicas y sanitarias que son las que pueden presentar mayores obstáculos al comercio. Por ende, en el sector industrial se espera una cooperación para evitar y reducir obstáculos al comercio, cooperación en materia de reglamentación y compatibilidad en reglamentos técnicos en base a las normas internacionales y europeas (Art. 18); y en el sector agrícola, se espera cooperación en asistencia técnica para reforzar los sistemas de control sanitario y fitosanitario (Art. 24). Tal y como se establece en el Acuerdo, la cooperación busca promover normas de calidad para productos y prácticas empresariales. La definición de normas sanitarias y fitosanitarias por ejemplo, ha sido uno de los intereses más importantes de Chile (SPS), debido a las exigencias comunitarias; en este caso, no sólo para establecer reglas claras, sino también porque permite a Chile mejorar la calidad de sus productos.

---

<sup>552</sup> Ministerio de Economía. <http://www.empresasinnovadoras.cl/>

<sup>553</sup> Entrevista personal con un funcionario de la Comisión encargado de las negociaciones de comercio UE-Mercosur y Chile desde 1997, que aceptó dar una entrevista en total anonimato .26 de enero de 2007.

<sup>554</sup> La cooperación aduanera ha sido muy importante para simplificar los procedimientos aduaneros, de acuerdo al Protocolo 13 junio 2001 sobre Asistencia Mutua en materia Aduanera del Acuerdo Marco de Cooperación (asistencia técnica, información y mejores prácticas), por lo que se incluyó un Anexo IV al AA, en el que se prevé una cooperación muy amplia en materia aduanera.

La AGCI es la responsable del Fondo y concede licitaciones de los proyectos a cada institución pública o privada<sup>555</sup>; asimismo las instituciones del sector público actuarán como coordinadores o ejecutores de las actividades, eligiendo “puntos focales” como representantes de la AGCI y coordinadores de los proyectos, aunque también se espera que sean responsables junto con sectores privados o de la sociedad civil que estén relacionados con el Acuerdo. Esto porque los destinatarios o ejecutores de los proyectos también serán las empresa, agrupaciones de la sociedad civil, universidades, etc.; en definitiva, actores relacionados con diversos ámbitos de cooperación del proyecto como por ejemplo Ciencia y Tecnología, Innovación, Medio Ambiente, etc.

En cuanto a la cooperación financiera y técnica, el Acuerdo recomienda diversos tipos de acciones en los siguientes ámbitos:

- **Título II: Científica y Tecnológica** (artículo 36), Sociedad de la Información, Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones (artículo 37)
- **Título III: Educación y Formación** (artículo 38); Cooperación en el ámbito Audiovisual (artículo 39); Intercambio de Información y Cooperación Cultural (artículo 40)
- **Título IV: Administración Pública** (artículo 41), Cooperación Interinstitucional (artículo 42)
- **Título V: Dialogo Social** (artículo 43); Cooperación en materia de Social (artículo 44); Cooperación en materia de Genero (artículo 45)
- **Título VI: Cooperación en materia de Inmigración Ilegal** (artículo 46); Cooperación en materia de Drogas y lucha contra el crimen organizado (artículo 47)
- **Título VII: Participación de la Sociedad Civil en la Cooperación** (artículo 48); Cooperación e Integración Regionales (artículo 49); Cooperación Triangular (artículo 50); Cláusula Evolutiva (artículo 51); Cooperación en el marco de la Relación de Asociación (artículo 52)<sup>556</sup>.

---

<sup>555</sup> La UE ejerce una Auditoría a la AGCI a través del Tribunal de Cuentas para controlar los gastos del aporte comunitario.

<sup>556</sup> Comisión Europea. “Fondo de Aplicación de Acuerdo de Asociación entre UE y Chile”. <http://europa.eu.int/comm/world> (Consultado el 20 de julio de 2006).

A diferencia de la cooperación económica, se presentan acciones de cooperación más dirigidas al intercambio de información y capacitación de los funcionarios públicos en talleres y seminarios, aunque también se ha favorecido la apertura de becas de intercambio de estudiantes (por ejemplo, la ventanilla especial para Chile desde el año 2008, aunque se decidió cerrar en el 2011).

Como hemos explicado con anterioridad, la UE es una reconocida potencia comercial a nivel mundial, pero también ha desarrollado una exitosa política exterior con una identidad propia, a través de un *soft-power* que promueve la democracia, los derechos humanos fundamentales, el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, entre otros. Lejos de crear un sistema de zanahorias y palos (condiciones políticas y económicas), las relaciones con terceros países se marcan más bien con incentivos muy poderosos y atractivos, como lo son el comercio y la cooperación al desarrollo.

La cooperación al desarrollo es un instrumento imprescindible para que países como Chile puedan mejorar sus niveles de progreso y el de su entorno regional, ya que los beneficios podrían representar un motor económico o liderazgo en la región. De hecho, para países como España la AOD a los países latinoamericanos se justificaría porque “la presencia de un colectivo amplio de economías de renta media, con dinámicas sostenidas de progreso, otorga estabilidad y dinamismo al sistema internacional”<sup>557</sup>.

En general, en este capítulo podemos hacer una valoración positiva de los contenidos del Acuerdo de Asociación tanto a nivel comercial -desde el estudio de la EPI- como a nivel de la cooperación y el diálogo político -desde el estudio de las relaciones internacionales-. Asimismo, se lograron incluir los intereses de los países en todas las dimensiones del Acuerdo, evitando marcar las asimetrías en las posiciones de poder en el proceso de negociación. Para la UE era importante mantener su posición de socio comercial preferente en Chile, y para Chile el acceso a los mercados europeos era un aspecto clave en su propio proceso de desarrollo económico, por lo que hay un fuerte predominio de la política comercial en las relaciones.

---

<sup>557</sup> Alonso, J.A. Cooperación con Países de Renta Media: 88.

## **CAPÍTULO 6. UNA RELACIÓN EN CONSOLIDACIÓN EN UN CONTEXTO ADVERSO**

En este capítulo, se pretende cerrar el análisis comercial del capítulo previo, explicando cuáles son los avances que se han presenciado en el AA desde su puesta en vigor en el año 2003 y cuáles son las barreras que persisten en el comercio.

Para los países europeos, su interés ha sido el de armonizar las leyes nacionales y las reglas del comercio que regulan la competencia entre distintos países, ya que las barreras arancelarias casi han desaparecido. Estas reglas (por su ausencia o exceso) aparecen como las barreras al libre comercio y a la inversión extranjera de hoy en día<sup>558</sup>. En el caso de la UE, las barreras al comercio pueden presentarse en forma de regulaciones y estándares técnicos, y la protección a la seguridad y salud del consumidor. Por el lado chileno, persisten obstáculos de carácter más estructural que normativo, debido a su política comercial con un modelo casi mono-exportador, y a la falta de mayores políticas sociales. Para minimizar el impacto de estos obstáculos, la UE co-financia junto con el gobierno chileno proyectos de desarrollo que permitan distribuir mejor los beneficios del libre comercio entre sus ciudadanos.

A pesar de no tener como objetivo analizar el impacto del Acuerdo de Asociación, se hace una valoración positiva del mismo en cuanto cumple con los objetivos que perseguían ambas partes, tanto a nivel comercial desde el estudio de la EPI, como a nivel de la cooperación y el diálogo político desde el estudio de las relaciones internacionales.

### **6. 1 Los avances en las relaciones comerciales: un AA muy beneficioso para Chile**

En general, se puede apreciar una importante contribución del Acuerdo en el desarrollo económico en Chile. El Acuerdo de comercio no garantiza preferencias arancelarias si no se acompaña de un compromiso chileno por mejorar los estándares de calidad, sanidad y salud; y en cierta medida, de mejorar los derechos laborales y la protección del medio ambiente. En el caso de la UE, las barreras al comercio se presentan en forma de regulaciones y estándares técnicos, y la

---

<sup>558</sup> Trebilcock, M., y R. Howse. The Regulation of International Trade: 591.

protección a la seguridad y salud del consumidor, por lo que el Acuerdo ofrece reglas claras que no pueden ser cambiadas por las partes.

Desde la entrada en vigor del Acuerdo, se puede apreciar un crecimiento en las exportaciones chilenas hacia el mercado europeo y en las importaciones de productos europeos. Sin embargo, tras un periodo de apogeo, el volumen del intercambio comercial se normalizó a partir del tercer año, y en muchos casos se ha quedado estancado porque persisten obstáculos al comercio como son las cuotas, o bien por problemas internos de producción. No obstante, la UE se mantuvo como primer destino de las exportaciones chilenas en el marco de acuerdos de libre comercio hasta el año 2009.

**Cuadro 14. Principales socios comerciales de Chile (2009)**

|                | EXPORTACIONES | %     | IMPORTACIONES | %    | BALANZA COMERCIAL | %    |
|----------------|---------------|-------|---------------|------|-------------------|------|
| Unión Europea  | 16.472,60     | 24,12 | 5.979,2       | 12,7 | 22.451,8          | 19,5 |
| Estados Unidos | 8.879,40      | 15,28 | 7.275,8       | 15,5 | 16.155,2          | 14,0 |
| China          | 10.513,90     | 18,09 | 4.885,6       | 10,4 | 15.399,5          | 13,4 |
| Mercosur       | 4.466,10      | 7,68  | 9.187,3       | 19,6 | 13.653,4          | 11,8 |
| Japón          | 7.455,40      | 12,83 | 1.586,6       | 3,4  | 9.042,0           | 7,8  |
| Corea del Sur  | 3.874,90      | 6,67  | 3.113,0       | 6,6  | 6.987,9           | 6,1  |
| México         | 2.363,50      | 4,07  | 1.349,4       | 2,9  | 3.712,9           | 3,2  |
| India          | 2.322,80      | 4,00  | 207,8         | 0,4  | 2.530,6           | 2,2  |
| Canadá         | 1.201,50      | 2,07  | 974,0         | 2,1  | 2.175,5           | 1,9  |
| EFTA           | 230,50        | 0,34  | 367,4         | 0,8  | 597,9             | 0,5  |
| Singapur       | 114,3         | 0,17  | 113,8         | 0,2  | 228,1             | 0,2  |
| Nueva Zelanda  | 25,60         | 0,04  | 44,3          | 0,1  | 69,9              | 0,1  |

*Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras-DIRECON.*

a) El Acuerdo de Comercio y la dependencia del cobre.

Uno de los objetivos principales de la política comercial chilena ha sido el de superar su tradicional dependencia mono-exportadora con el cobre. Los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han criticado en diversas ocasiones la alta concentración de las exportaciones chilenas en el cobre. En los años 80, ésta llegaba casi al 70% de las exportaciones, logrando reducir su peso hasta el 56,7% en la década de los 90<sup>559</sup>. En este sentido,

<sup>559</sup> BID. 2011. Chile Country Paper:5

se esperaba que el Acuerdo con la UE mejorara la diversificación de las exportaciones hacia nuevos productos.

En el año 2005, el cobre representó el 43,5% del valor total exportado, bajando tres puntos porcentuales menos que en el período homólogo del año anterior. Sin embargo, este producto tiene una gran representatividad en la canasta exportadora hacia la UE; 25 productos mineros relacionados con el cobre representan el 83% de las exportaciones<sup>560</sup>.

El cobre continúa siendo uno de los principales impulsores en los envíos nacionales, no sólo por su volumen sino también por el precio alcanzado, ya que la demanda internacional –especialmente por parte de China- ha aumentado. En el año 2007, su precio llegó a tener un promedio de 3,23 dólares la libra, cayendo abruptamente con la crisis financiera en el 2008, pero recuperándose poco tiempo después.

b) El aumento de las exportaciones no tradicionales.

Sin embargo, a pesar del predominio del cobre, las exportaciones chilenas se han diversificado en estos años, gracias a las inversiones nacionales y extranjeras y a los Tratados de Libre Comercio. De acuerdo a los estudios de Prochile, las exportaciones no tradicionales hacia los países con Tratado de Libre Comercio, representaron el 56% del total de estos envíos, entendiéndose éstas como todos los productos excepto: cobre, harina de pescado, celulosa, hierro, salitre, plata metálica, óxido molibdeno y ferromolibdeno, minerales de oro, madera aserrada y cepillada, y metanol<sup>561</sup>.

En efecto, el 74% de las exportaciones no tradicionales a la UE corresponde a exportaciones industriales; dentro de éste, el subsector de mayor relevancia es la Industria Alimenticia (salmón y

---

<sup>560</sup> Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON). 2009. *Evaluación de las Relaciones Económicas entre Chile y los Países de la Unión Europea a cinco años de vigencia del acuerdo de Asociación*. Santiago de Chile: Departamento de Estudios e Informaciones.

<sup>561</sup> Dirección General de Relaciones Comerciales (DIRECON). 2004. *Evaluación Comercial Chile-Unión Europea*. Santiago de Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores, División de Estudios. [www.direcon.cl](http://www.direcon.cl). (Consultado el 01 de noviembre 2009).

truchas, vinos, carnes de porcino<sup>562</sup>). También se vieron importantes aumentos en las exportaciones de productos agrícolas como uvas, kiwis, berries y manzanas<sup>563</sup>.

Los sectores más beneficiados por el Acuerdo han sido, sin duda, los productos agrícolas y pesqueros, ya que el mercado europeo es altamente proteccionista en estos dos sectores. En el primer caso, los aranceles se estiman en hasta un 60% en términos *ad valorem* y en el sector pesquero el arancel promedio es del 13%<sup>564</sup>.

De acuerdo al Servicio de Aduanas, antes de la vigencia del Acuerdo las exportaciones chilenas a la UE crecían un promedio anual del 3%, pero con la entrada en vigor del acuerdo en 2003 este promedio alcanza el 14,9% anual, con lo que llegan a quintuplicarse. Las cifras de las importaciones son muy parecidas, pues pasaron de un 4,6% anual a un 12,9%<sup>565</sup> desde la entrada en vigor del AA.

---

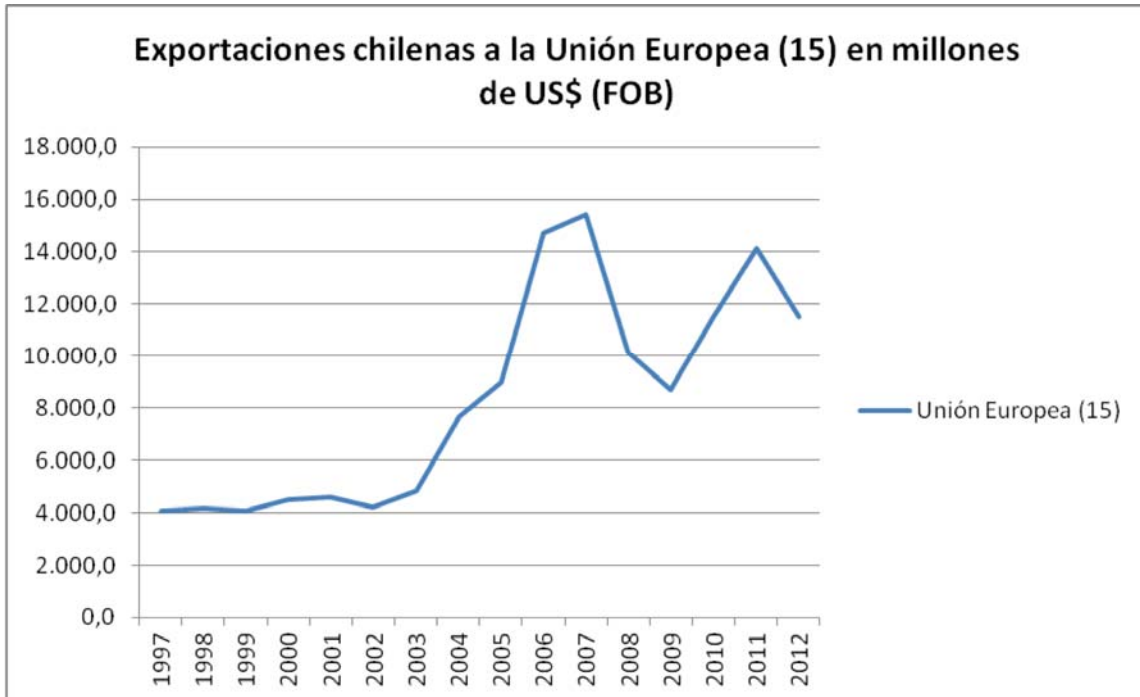
<sup>562</sup> Direcon. 2009. Evaluación Comercial de Chile.

<sup>563</sup> Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON). 2009. Comunicado de Prensa de Carlos Furche "A cinco años de Vigencia del Acuerdo de Asociación", Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

<sup>564</sup> OIT. 2008. *Los Acuerdos de Libre Comercio y su impacto en el empleo*. Santiago de Chile: Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina: 41.

<sup>565</sup> OIT. *Los Acuerdos de Libre Comercio*: 58-60.

**Gráfico 19. Exportaciones de Chile a la UE 1997-2012 (15 países miembros)**



Fuente: elaboración propia con datos de la Aduana de Chile [www.aduana.cl](http://www.aduana.cl).

Con la subida de los precios de productos chilenos como el cobre, el intercambio comercial se disparó entre 2003 y 2007. De acuerdo a Carlos Furche, Director General de la Dirección Comercial, las exportaciones chilenas llegaron a crecer en un 277%; esto, debido a la ampliación de la UE a nuevos miembros, -lo que creó un mercado potencial de casi 500 millones de personas- y a que desde el año 2006 prácticamente todos los productos chilenos incluidos en el acuerdo (96,2%) tienen una desgravación arancelaria completa<sup>566</sup>.

La incorporación de nuevos productos en la canasta exportadora chilena está directamente vinculada a la apertura de mercados negociada en los acuerdos comerciales. Entre los años 2003 y 2009, se registraron un total de 378 nuevas exportaciones a la UE<sup>567</sup>.

<sup>566</sup> DIRECON. 2009. Comunicado de Prensa de Carlos Furche.

<sup>567</sup> DIRECON. 2009. *Evaluación de las Relaciones Económicas*: 17.

Las importaciones de Chile desde la UE han subido todos los años, pero sólo han crecido un 94% desde la entrada en vigor del acuerdo<sup>568</sup>. Una cifra muy por debajo del crecimiento de las exportaciones chilenas, que se dispararon más por el alto precio del cobre que por el volumen de las mismas.

**Gráfico 20. Importaciones de Chile desde la UE 1997-2012 (15 países miembros)**



Fuente: elaboración propia con datos de la Aduana de Chile [www.aduana.cl](http://www.aduana.cl).

De acuerdo al Informe de Evaluación del Acuerdo de la DIRECON, las importaciones de productos europeos subieron, principalmente en cuanto a bienes intermedios, que son lo que sobresalen con un 51,9% del total; del 2007 al 2008, éstos aumentaron un 17%. La importación de bienes de capital también se duplicó de 2003 al 2008, representando el 32,3% de las importaciones totales<sup>569</sup>. Sin embargo, la balanza comercial es negativa desde 2003, alcanzando un déficit comercial de casi 4 billones de euros<sup>570</sup>, especialmente por el precio del cobre, pero también porque Chile importa manufacturas de otros países como Brasil, Argentina, EE.UU. y China.

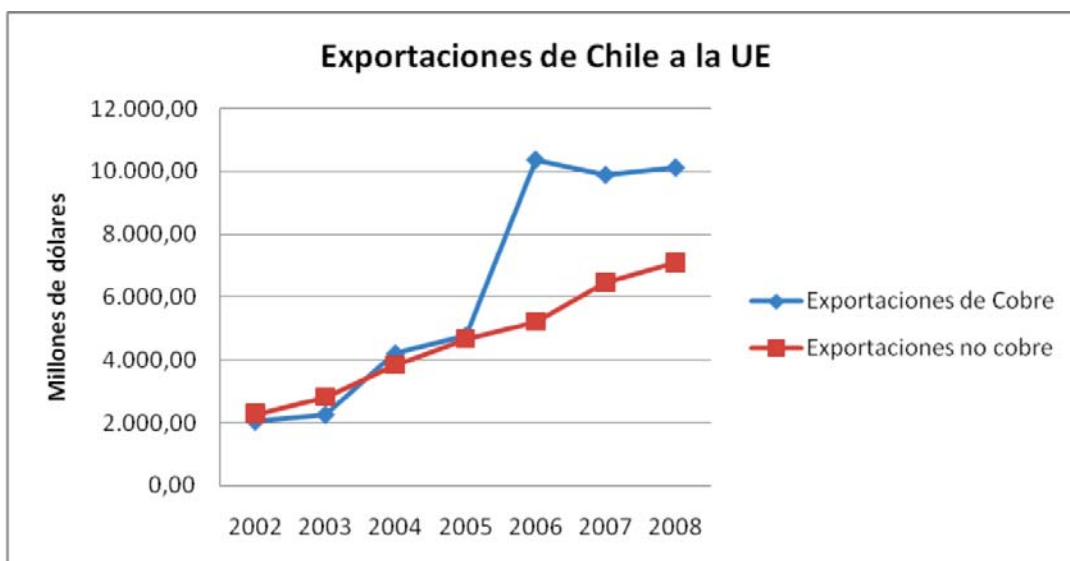
<sup>568</sup> DIRECON. 2009. Comunicado de Prensa de Carlos Furche.

<sup>569</sup> DIRECON. 2009. *Evaluación de las Relaciones Económicas*:23.

<sup>570</sup> Comisión Europea. Dirección General de Comercio. Intercambio Comercial con Chile 2009. <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/chile/>

En definitiva, en términos de intercambio de bienes, el Acuerdo ha tenido un superávit comercial para Chile, debido a la importancia del cobre en las exportaciones chilenas.

**Gráfico 21. Exportaciones de Chile a la UE 2002-2008**



Todos los cálculos están en millones de dólares.

*Fuente: Departamento de Estudios e Informaciones de la DIRECON, en base a datos del Banco Central.*

Además, como se puede apreciar en el siguiente cuadro, el Coeficiente de Apertura Exterior (CAE) del comercio de Chile con la UE refleja un dinamismo mucho menor que el conjunto del intercambio de Chile con el mundo, a pesar de la entrada en vigor del AA. En el caso del comercio, con los 27 países de la UE es más dinámico que con los 15 países, porque Chile empezó a exportar a nuevos destinos en la UE.

**Cuadro 15. Coeficiente de Apertura Externa (CAE) Chile-UE**

| Año  | Exportaciones | Importaciones | Exportaciones a UE-15 | Exportaciones a UE-27 | Importaciones a UE-15 | Importaciones a UE-27 | PIB Chile | CAE Chile UE -15 | CAE Chile UE-27 | CAE Chile total |
|------|---------------|---------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------|------------------|-----------------|-----------------|
| 2002 | 17.417,7      | 15.464,8      | 4.286,10              | 4.336,70              | 3.023,40              | 3.090,00              | 67.473    | 10,83%           | 11%             | 51,45%          |
| 2003 | 20.085,6      | 17.358,0      | 4.990,70              | 5.086,20              | 3.260,40              | 3.328,40              | 73.990    | 11,15%           | 11,30%          | 53,98%          |
| 2004 | 30.906,2      | 22.339,3      | 7.838,20              | 8.056,60              | 3.530,00              | 3.597,50              | 95.653    | 11,88%           | 12,10%          | 57,98%          |

|      |           |          |           |           |          |          |         |        |        |        |
|------|-----------|----------|-----------|-----------|----------|----------|---------|--------|--------|--------|
| 2005 | 38.594,7  | 29.780,3 | 9.177,60  | 9.440,30  | 4.948,30 | 5.069,00 | 118.250 | 11,95% | 12,27% | 60,71% |
| 2006 | 55.881,8  | 34.747,0 | 10.146,50 | 15.898,50 | 5.105,20 | 5.229,70 | 146.473 | 13,86% | 14,44% | 64,20% |
| 2007 | 65.744,9  | 42.738,4 | 15.418    | 16.349,40 | 5.876,00 | 6.005,30 | 163.880 | 13,13% | 13,64% | 68,15% |
| 2008 | 69.095,3  | 56.758,0 | 16.400,50 | 17.234,80 | 6.908,20 | 7.204,10 | 169.573 | 13,75% | 14,41% | 73,21% |
| 2009 | 49.938,2  | 38.826,1 | 8.677,1   | 9.178,0   | 6.417,9  | 6.697,6  | 172.590 | 8,75%  | 9,19%  | 51,40% |
| 2010 | 67.424,8  | 52.872,3 | 11.576,5  | 11.916,9  | 7.370,1  | 7.560,4  | 216.308 | 8,76%  | 9%     | 55,60% |
| 2011 | 80.766,90 | 66.410,6 | 14.155,90 | 14.665    | 9.388,2  | 9.587,9  | 248.585 | 9,47%  | 9,75%  | 59,20% |

Todos los cálculos están en millones de dólares.

*Fuente: Departamento de Estudios e Informaciones de la DIRECON, en base a datos del Banco Central.*

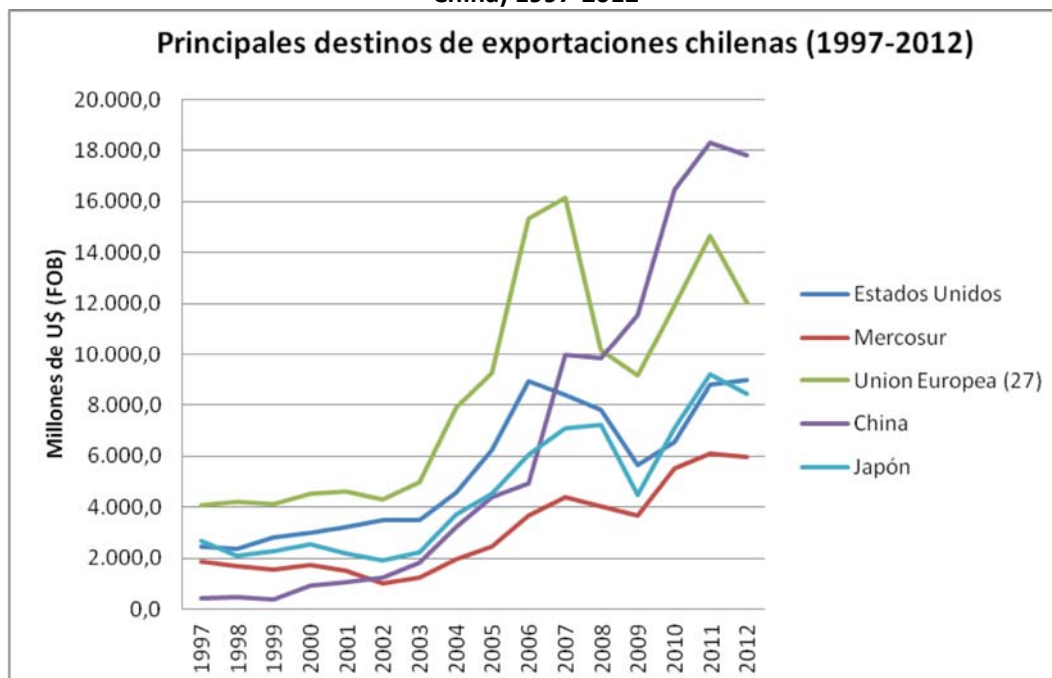
## **6.2.- Los obstáculos que frenan los impactos del comercio en el AA**

Los beneficios del AA son numerosos; sin embargo, no se ha alcanzado un aprovechamiento pleno de las oportunidades que ofrece este Acuerdo para todos los socios. Esto se debe a obstáculos comerciales que todavía no se han removido, y a otros desafíos que han aparecido en los últimos años.

### *6.2.1 La crisis europea y el efecto de China*

La crisis financiera desatada en Estados Unidos en el 2008 supuso nuevos desafíos para los países de la UE, ya que no sólo se vio afectado su nivel productivo en el interior de estos países, sino que ha supuesto una pérdida de competitividad exterior. En el caso de las relaciones de la UE con Chile, se evidencia un efecto negativo con una caída en el intercambio comercial de un 65% hasta el año 2009. Esta crisis, en todo caso, afectó no sólo el intercambio comercial entre Chile y la UE, sino que tuvo un impacto en las relaciones con el resto de sus socios comerciales. En el caso de Chile, se puede ver que hay una gran excepción en su intercambio con China, que no sólo no disminuyó sino que, por el contrario, aumentó, como se aprecia en el siguiente gráfico. Así, es posible afirmar que China suplió la reducción del comercio comercial de Chile con el resto del mundo.

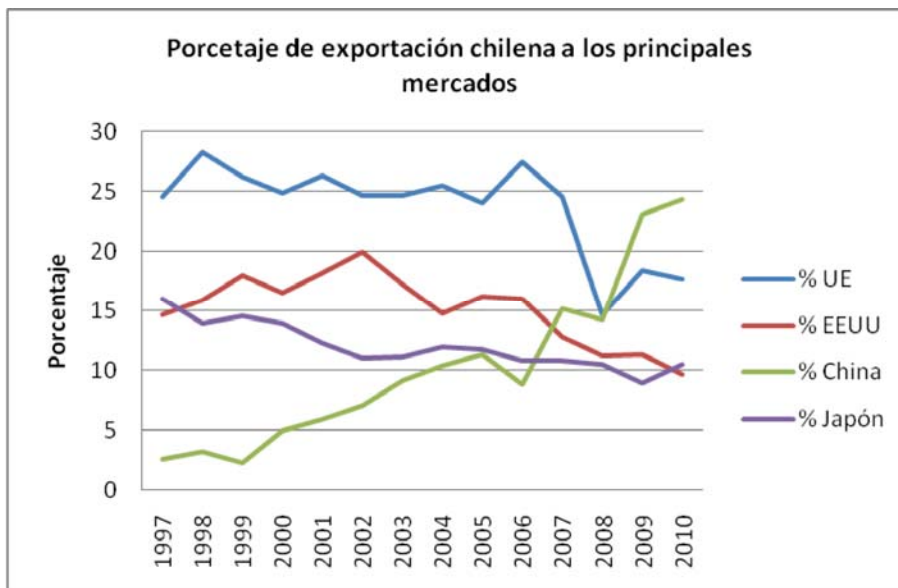
**Gráfico 22. Evolución del intercambio comercial de Chile con sus principales socios (UE, EE.UU., China) 1997-2012**



Fuente: elaboración propia con datos de la Aduana de Chile [www.aduana.cl](http://www.aduana.cl)

Hasta el año 2009, el principal socio comercial de Chile era la UE, para luego ser superado por China. A pesar de ello, en promedio, la UE sigue siendo un socio destacado ya que representa el 20% del intercambio comercial de Chile, tal como podemos observar en el siguiente gráfico:

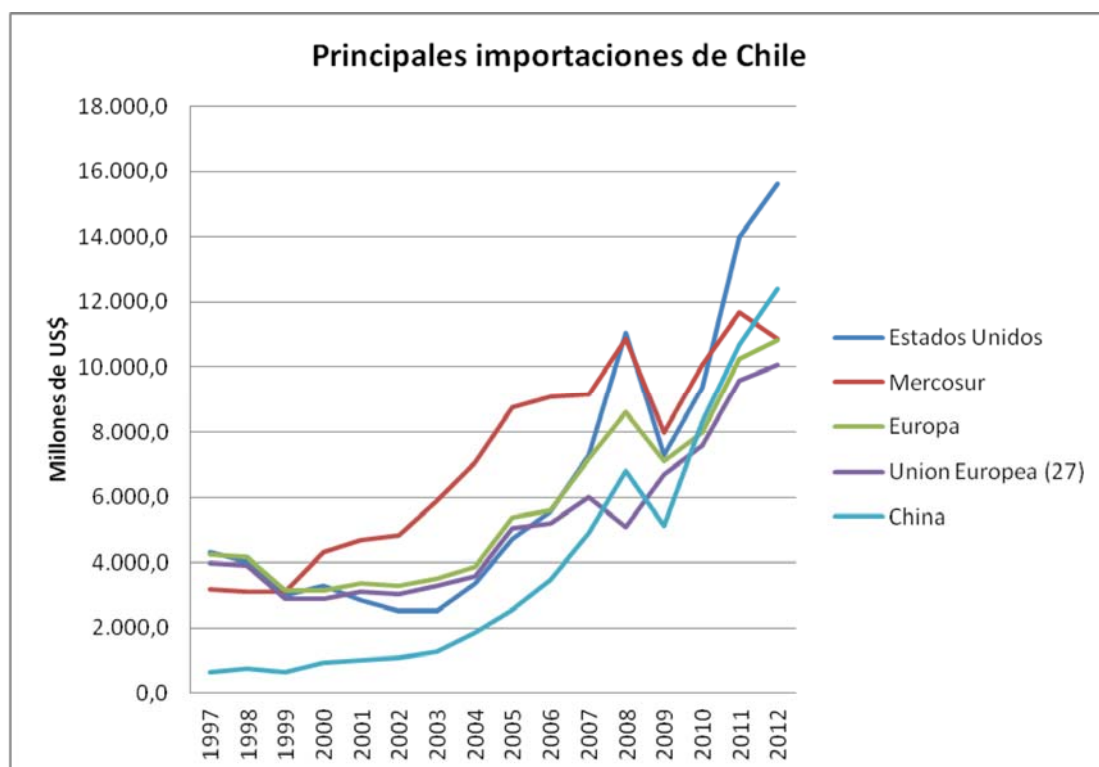
**Gráfico 23. Porcentaje de participación en el intercambio comercial con Chile (UE, EE.UU., China) 1997-2010**



Fuente: elaboración propia con datos de la Aduana de Chile [www.aduana.cl](http://www.aduana.cl)

En cuanto a las importaciones de Chile, podemos ver que el resto de socios comerciales (MERCOSUR, Estados Unidos y China) también están siendo más dinámicos desde que sus Tratados de Libre Comercio entraron en vigor (ver Anexo 4).

**Gráfico 24. Importaciones de Chile con sus principales socios comerciales 1997-2012**



*Fuente: elaboración propia con datos de la Aduana de Chile [www.aduana.cl](http://www.aduana.cl)*

Además de significar un retroceso en el intercambio comercial, la crisis también ha afectado las inversiones extranjeras. En los últimos años, la posición de España como inversor ha perdido protagonismo. En 2009, se situó en 11º lugar, habiéndose materializado únicamente cuatro proyectos bajo el Decreto Ley 600. Sin embargo, la presencia de empresas españolas en el sector va a seguir creciendo, ya que hay numerosos proyectos a la vista, incluyendo licitaciones de autopistas, puertos, aeropuertos, hospitales<sup>571</sup> y en la extensión del metro<sup>572</sup>. En la actualidad, existen 1.000 empresas españolas que operan en Chile, de acuerdo a la Oficina Comercial en Chile del ICEX.

<sup>571</sup> Instituto de Comercio Exterior de España (ICEX). 2011. Oficina Comercial en Chile. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo "Inversiones españolas en Chile" [http://www.oficinascomerciales.es/icex/cda/controller/pageOfecomes/0,5310,5280449\\_5299371\\_5296234\\_0\\_CL,00.html](http://www.oficinascomerciales.es/icex/cda/controller/pageOfecomes/0,5310,5280449_5299371_5296234_0_CL,00.html) (consultado el 10 septiembre de 2011)

<sup>572</sup> ICEX. Inversiones españolas en Chile.

La crisis ha golpeado, en mayor medida, a las economías europeas; sin embargo, las relaciones comerciales también se han visto afectadas por otros problemas estructurales del modelo de desarrollo chileno.

#### 6.2.2.- *Los problemas estructurales en Chile*

A pesar del incremento del comercio bilateral, es importante revisar los obstáculos que todavía permanecen para un total aprovechamiento del Acuerdo. Para la UE, los desafíos para Chile responderían sobre todo a un desarrollo productivo con equidad<sup>573</sup>, mientras que para el país andino éstos tienen una mayor relación con la tradicional posición europea de protección de sus mercados agrícolas<sup>574</sup>.

El acceso de determinados productos al mercado europeo, sigue sufriendo las exigencias de normas demasiado altas para los países que detentan un menor desarrollo<sup>575</sup>, y que por tanto no pueden asumir los costos que implica una mayor inversión en el proceso de producción. Lo anterior se ve especialmente en el caso de Chile, donde el sector agropecuario se caracteriza por tener empresas más pequeñas<sup>576</sup> y por tanto con una capacidad exportadora más limitada.

Además, el intercambio comercial sigue respondiendo a una lógica comercial propia de la dependencia Norte-Sur. Las tres cuartas partes de las importaciones de la UE son productos básicos, principalmente agrícolas y mineros. En cambio, más de las tres cuartas partes de las exportaciones europeas a Chile corresponden a productos manufacturados, principalmente bienes de equipo y maquinaria (50%) y a bienes de capital (33%)<sup>577</sup>.

---

<sup>573</sup> Aunque el concepto propuesto por Fernando Fajnzylber en la CEPAL ya haya cumplido 20 años, los avances en la región latinoamericana no han dado grandes pasos. Chile es un caso de crecimiento económico sin mejoras sustanciales en el coeficiente Gini de desigualdad.

<sup>574</sup> Los productos agropecuarios se encuentran con varios tipos de trabas: la banda de precios, la modulación arancelaria y la cláusula de salvaguardia que protegen los sectores sensibles de la economía europea. A los obstáculos arancelarios hay que añadir nuevos mecanismos discriminatorios, que son los que se amparan en la protección de la salud y seguridad del consumidor, los que regulan las características sanitarias y fitosanitarias, y más recientemente los de tipo ecológico.

<sup>575</sup> En general los estándares de calidad, seguridad y salud suelen ser más altos que los conocidos ISO.

<sup>576</sup> OIT. *Los Acuerdos de Libre Comercio*: 126.

<sup>577</sup> DIRECON. 2009. *Evaluación de las Relaciones Económicas*: 29-35

La economía chilena es reconocida por su trayectoria de crecimiento sostenido. Entre 1990 y 1998, se expandió a una tasa anual promedio de 7,1%, lo que la convirtió en la 29ª economía más dinámica del mundo, usando como base las cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>578</sup>.

El crecimiento de Chile se vio abruptamente estancado desde la crisis asiática en 1998 hasta el año 2003, cuando se volvió a recuperar. Después de la década perdida, como consecuencia de la crisis de la deuda en 1982, la crisis asiática y rusa repercutió en las exportaciones latinoamericanas, de tal manera que se ha llegado a considerar este periodo como el sexenio perdido o la media década perdida<sup>579</sup>. Desde el 2003 hasta el 2007, no obstante, llegó la época de bonanza exportadora, debido a la demanda de productos primarios (minerales como el cobre, carne y cereales como la soja) que hicieron subir los precios de estos *commodities*. Sin embargo, a pesar de los altos precios de algunos productos de exportación, el crecimiento del PIB chileno no fue tan espectacular como en el decenio de los años 90, siendo su tasa de crecimiento de un 5% hasta 2007.

Chile, además, ha bajado su participación en el comercio internacional: de 11.7% en el periodo 2005-2006 a tan sólo un 3,1 en el 2007<sup>580</sup>. Esto se explicaría también por las dificultades que atravesó el sector exportador, con la apreciación del peso respecto al dólar y el euro desde el año 2007, y la menor demanda desde Estados Unidos y Europa a partir del 2009.

#### a) Diversificar los productos de exportación

Chile sigue teniendo una gran dependencia exportadora en productos primarios, sujetos a una fuerte volatilidad de precios. De acuerdo al índice de concentración de las exportaciones de Hirshman-Herfindalh, Chile ha disminuido progresivamente su alta concentración desde los años 80, porque sus exportaciones dependen cada vez menos del cobre; sin embargo, sigue siendo más alta que el promedio de los países latinoamericanos y muy por encima de Brasil, Argentina y México. Por ejemplo, la concentración de los productos de exportación sigue relativamente alta con un 39,3 (escala de 0-100, siendo este el peor) y por sobre la media de la región (34,4) y la

---

<sup>578</sup> Datos del Comité de Inversiones Extranjeras 2009. [www.cinver.cl](http://www.cinver.cl) (consultado el 15 de junio de 2009).

<sup>579</sup> Ocampo, J.A. 2008. El Auge económico latinoamericano. *Revista de Ciencia Política* 28 (1). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile: 10.

<sup>580</sup> Banco Mundial. 2008. Chile Trade Brief. [www.worldbank.org/wti2008](http://www.worldbank.org/wti2008) y Handbook of Trade and Development Statistics [www.unctad.org](http://www.unctad.org) (consultados el 25 de junio de 2009)

media de los países de renta media (35,4)<sup>581</sup>. Esta concentración es especialmente alta en los minerales y la agroindustria.

b) Mejorar la estructura productiva y el capital humano

La cooperación económica en ciencia y tecnología y la transferencia de conocimiento e innovación ha sido uno de los temas centrales del Acuerdo. Chile es un país en vías de desarrollo, que a pesar de contar con una de las economías más estables de América Latina y más abiertas del mundo, ha estado rezagada en cuando a innovación se refiere.

La competitividad empresarial ha sido clave en el desarrollo productivo de ciertos sectores orientados a las exportaciones; sin embargo, se requiere de un nuevo impulso para mejorar la capacidad productiva del país<sup>582</sup>.

El gasto público en innovación ha sido muy bajo en estos años. Chile sólo invierte un 0,7% de su PIB en Investigación y Desarrollo (I+D), muy lejos de otros países como Finlandia, que destina el 3,4%, o Canadá, que destina el 2%<sup>583</sup>. En este sentido, el peso de la inversión ha recaído principalmente en el sector privado y en las IED, que invirtieron en algunos sectores agropecuarios clave, en minería, pesca y acuicultura.

De acuerdo a los planes del pasado gobierno de Michelle Bachelet, “para repetir las tasas de crecimiento observadas en los años 90, el único camino posible es incrementar la productividad mediante la innovación”. En el año 2006 se creó el Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), una herramienta originada a partir de los recursos del Impuesto Especifico a la Minería. Este fondo tiene un doble propósito: mejorar la capacidad productiva de las empresas y el capital

---

<sup>581</sup> Banco Mundial. 2008. Chile Trade Brief. [www.worldbank.org/wti2008](http://www.worldbank.org/wti2008) y Handbook of Trade and Development Statistics [www.unctad.org](http://www.unctad.org) (consultados el 25 de junio de 2009)

<sup>582</sup> Chile ha puesto un mayor empeño en el área de la innovación, reconociendo que “una adecuada estructura administrativa contribuirá en acelerar incorporación de nuevas tecnologías, apoyar la innovación y uso del sistema de Propiedad Industrial para beneficio del sistema productivo, de innovación nacional general y en particular para el sector pyme nacional.” (INAPI. 2008. Presentación de Cristóbal Acevedo Ferrer, Jefe Departamento de Propiedad Industrial, 27 de Octubre [www.inapi.cl](http://www.inapi.cl))

<sup>583</sup> Política Nacional de Innovación para la Competitividad. Orientaciones y Plan de Acción 2009-2010. Ministerio de Economía. [www.economia.cl](http://www.economia.cl)

humano en Chile. El 69% del presupuesto FIC se transfiere a CORFO (Innova Chile, atracción de Inversiones y Programa de *Clusters*) y a CONICYT, para desarrollo de capital humano a través de becas de estudio para alumnos y académicos<sup>584</sup>. Entre los programas de desarrollo de capital humano también se encuentra la atracción de investigadores extranjeros hacia Chile y el fomento de la colaboración entre universidades y empresas, para que los investigadores trabajen proyectos con el sector privado.

Las iniciativas del gobierno son consecuentes con la ayuda de la UE hacia el desarrollo económico de Chile. El tercer pilar del Acuerdo de Asociación contempla la ayuda económica (cooperación horizontal), que para el nuevo periodo 2007-2013 aumentó a 41 millones de euros. La UE es la principal fuente de cooperación horizontal con Chile, con un fondo conjunto (Chile y la UE complementan la ayuda con igual cantidad de presupuesto) que es debatido y acordado en base a los intereses mutuos<sup>585</sup>. En este sentido, no es de extrañar que las áreas en las que está enfocada la cooperación UE-Chile sean la cohesión social, la innovación y competitividad y la educación.

### **6.3.- Nuevas orientaciones en la cooperación para el desarrollo**

#### *6.3.1.- La Cohesión Social y la distribución de los beneficios*

La Estrategia 2007-2013 supuso una nueva etapa de cooperación; para este periodo, la cooperación se sigue rigiendo con los mismos acuerdos que el rango anterior.

La cooperación con la UE 2007-2013 cuenta con un financiamiento de la Comisión Europea de € 41 millones de euros. Si se cumple el Acuerdo, Chile debería aportar con la misma cantidad, generando así un total aproximado de € 82 millones de euros; sin embargo es necesario confirmar el monto.

---

<sup>584</sup> Ministerio de Economía. Plan Nacional de Innovación. El presupuesto del 2005 era de 134.000 millones de pesos, lo que se fue incrementando en casi un 20% anual hasta llegar a los 295.0000 millones de este año. [www.economia.cl](http://www.economia.cl) (consultado el 15 de junio de 2009)

<sup>585</sup> Datos de la Agencia de Cooperación Internacional Chilena (AGCI) [www.agci.cl](http://www.agci.cl)

De acuerdo a los objetivos planteados en la nueva Estrategia de Acción en Chile para el periodo 2007-2013, los beneficios del desempeño económico del país deben ser repartidos en términos de equidad e igualdad social. Es decir, el objetivo es alcanzar una sociedad más cohesionada, por lo que se financiarán proyectos e iniciativas orientadas a mejorar el acceso al empleo, la salud, la educación y la justicia, así como a reducir la desigualdad de género, minorías étnicas y regionales<sup>586</sup>.

Sin embargo, las políticas públicas orientadas a mejorar la cohesión social todavía son tímidas y su impacto no se verá hasta largo plazo (reforma de las pensiones, Plan Auge de Salud, y reforma de la educación son algunas de las políticas del gobierno de Michelle Bachelet). A diferencia del Plan Estratégico de 2000-2006, en el de 2007-2013 se recoge la prioridad de la UE que es la cohesión social, prioridad ampliamente discutida en los foros regionales como son las cumbres presidenciales. En esta línea, también en el presupuesto del fondo conjunto se ha igualado por primera vez la cooperación económica al sector empresarial y la cooperación en cohesión social, siendo éstos los dos pilares de la cooperación.

---

<sup>586</sup> Desde el año 2005, la UE y Chile lanzaron diálogos sectoriales en torno a dos temas de interés mutuo: la educación y las políticas sociales. En marzo de 2005, se realizó la primera reunión del diálogo sectorial sobre educación superior, formación profesional y aprendizaje de idiomas. Luego en septiembre de ese mismo año, tuvo lugar en Santiago el primer diálogo sectorial UE-Chile sobre políticas de empleo. En el marco de este diálogo sectorial, también se realizó el 22 de marzo de 2007 en Bruselas un seminario-taller sobre políticas de empleo público, con la participación del Ministro de Trabajo de Chile y altos funcionarios de la Comisión Europea. En: Observatorio Social de las Relaciones UE-América Latina, [www.observatoriouea-alop.eu](http://www.observatoriouea-alop.eu)

**Cuadro 16. Líneas de Cooperación UE- Chile 2007-2013**

| Sector de la Cooperación                             | 2007   | 2011-2013 | Millones € |
|--|--------|-----------|------------|
| <b>1. Cohesión Social</b>                            | 10.250 | 6.150     | 16.400     |
| <b>2. Educación: Intercambios Académicos y Becas</b> | 4.920  | 3.280     | 8.200      |
| <b>3. Innovación y Competitividad</b>                | 10.250 | 6.150     | 16.400     |
| <b>Total</b>   | 25.420 | 15.580    | 41.000     |

*Fuente: Country Strategic Paper Chile 2007-2013, Comisión Europea.*

Para medir de una manera más precisa y cuantitativa la relación entre el libre comercio y el desarrollo, se necesita adoptar otras medidas además de las normas de libre comercio. Para ello, es importante tener en cuenta otros factores que garanticen que la apertura comercial traiga beneficios concretos. Entre estos factores se han identificado, por ejemplo, la disciplina macroeconómica, el buen gobierno, infraestructura, capacitación, capacidad institucional e inversiones en salud y educación<sup>587</sup>.

En este sentido, los avances en la cooperación al desarrollo son muy importantes para trabajar de manera conjunta y aprovechar, de mejor forma, los beneficios del Acuerdo de Asociación.

#### **6.4.-Una visión de futuro: superando la asimetría en las relaciones**

Desde la llegada de la democracia, los sucesivos gobiernos chilenos adoptaron una política comercial orientada a la búsqueda de nuevos mercados y a la diversificación de las exportaciones. Gracias a un contexto macroeconómico estable, y a un sistema jurídico moderno, Chile se convirtió en un país receptor de inversión extranjera directa, lo que ayudó a mejorar los sectores productivos y diversificar los productos de exportación con una mayor innovación y tecnología.

<sup>587</sup> El Director General de la UNCTAD hizo referencia al trabajo del profesor Lawrence Klein sobre los beneficios del libre comercio. *Panitchpakdi, S. 2006. Trade Liberalization and Its Consequences. South Centre* <http://www.globalpolicy.org/socecon/trade/indexgen.ht> (consultado el 20 de abril de 2009)

Además de mejorar la canasta de productos de sus exportaciones, Chile diversificó también el destino de las mismas como parte de la estrategia comercial de mediados de los años 90. El éxito del modelo chileno hizo que mejoraran sus relaciones con Estados Unidos, Europa e incluso con sus vecinos en América Latina. En los últimos años, Chile ha destinado sus exportaciones hacia cuatro áreas geográficas: América del Norte, Europa, Asia y América Latina. Cada una de ellas ha sufrido cambios en el volumen del comercio y en la composición de las exportaciones/importaciones. En este sentido, se puede notar la influencia de los acuerdos de libre comercio suscritos por Chile con ciertos países, así como los efectos de la globalización y la emergencia de nuevos actores de peso en la economía internacional, como son China e India.

En general, la política exterior de los sucesivos gobiernos democráticos ha sido la política pública mejor evaluada, teniendo en cuenta que ésta se ha orientado sobre todo a la inserción económica internacional de Chile. Por ende, se puede deducir que el Acuerdo ha tenido una gran aceptación por parte de la opinión pública. De acuerdo a un estudio de la Universidad Católica y del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Chile, un 57% de los chilenos está de acuerdo en parte con el desempeño del gobierno de Chile en materia de política exterior. En este estudio, que analiza la percepción de la ciudadanía respecto de la política exterior de su país, “un 46% de las personas destaca que las relaciones internacionales durante los últimos 10 años están realizadas por los acuerdos de libre comercio”<sup>588</sup>.

En la actualidad, Chile tiene el octavo puesto en libertades económicas entre 162 países, y en lo que respecta al Libre Comercio ocupa la segunda posición detrás de Nueva Zelanda, lo que demuestra que es una de las economías más abiertas al mundo<sup>589</sup>. Sin embargo, esto no es suficiente para garantizar un desarrollo económico constante y acorde con las necesidades del país.

---

<sup>588</sup> IEI, Universidad de Chile, Instituto de Ciencia Política, PUC. 2008. Chile, las Américas y el mundo. Opinión pública y política exterior: 37.

<sup>589</sup> Heritage Foundation. Index of Economic Freedom <http://www.heritage.org/Index/topten.cfm> (consultado el 20 de junio de 2009)

El comercio exterior ha aumentado, pero sigue teniendo ciertas 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 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.

Para ello, se hace imprescindible seguir acompañando el intercambio comercial con la cooperación económica. Si bien hasta la fecha la Cooperación ha sido clave para el desarrollo productivo de Chile, le ha faltado una mayor orientación hacia el desarrollo social y la mejora de la desigualdad, entendiendo que los beneficios del acuerdo deben alcanzar a toda la sociedad.

Es decir, para la UE y Chile la consolidación de las relaciones no sólo pasa por el intercambio comercial, sino también por el desarrollo productivo de las empresas, el fomento de la cohesión social y el cumplimiento de las normas y compromisos internacionales.

## CONCLUSIONES

Chile ha sido el primer país de Sudamérica y uno de los pocos países en vías de desarrollo que ha logrado un Acuerdo de Asociación (AA) con un alcance tan amplio con la UE (Anexo 3). En ese sentido, este estudio de caso responde a una serie de interrogantes respecto a la oportunidad que se presentó para el pequeño país andino de firmar un AA y la respuesta de la UE ante un contexto nacional e internacional muy favorable al libre comercio. Esta investigación responde, por tanto, a los objetivos principales que se indicaron en la introducción: 1) explicar los factores que hicieron posible la apertura de negociaciones; 2) analizar el proceso de negociación y sus resultados a través del estudio de los actores y sus intereses; 3) observar la evolución de las relaciones comerciales, haciendo una evaluación de la situación actual y sus proyecciones futuras de acuerdo a los obstáculos que se presentan en los socios.

Los factores que más influyeron en la decisión de la UE de abrir negociaciones con un país tan pequeño como Chile apuntan más bien a intereses estratégicos de inserción internacional y posicionamiento regional. Como se ha explicado, la UE había perdido su posición hegemónica como socio comercial preferente de Chile, y Estados Unidos ya estaba negociando un Acuerdo de Libre Comercio con el país andino, por lo que existía una clara competencia comercial. Sin embargo, aunque Chile presentaba una gran apertura comercial hacia el mundo y la mayor estabilidad económica y política de la región, los intereses económicos no parecen ser suficientes para entender por qué la UE tiene un Acuerdo de Asociación de cuarta generación con Chile.

Para la UE, el AA tenía objetivos políticos claros en la región, ya que quería mantener su hegemonía comercial con el país andino y además presentarse en el Cono Sur como un modelo de acuerdo comercial. Es decir, los objetivos geopolíticos eran más importantes que el acceso al mercado chileno, ya que éste estaba muy abierto y tenía una adecuada protección de las numerosas inversiones europeas.

La formación de una política exterior europea, incluyendo la política comercial, explica en buena medida la necesidad de la UE de ser reconocida internacionalmente como un actor internacional. La UE construyó una identidad propia como *soft power*, en la que destaca los valores democráticos

y el respeto por el derecho internacional a través de instrumentos comerciales acompañados por diálogo político y cooperación. Una estrategia de proyección exterior centrada en el desarrollo de relaciones comerciales que compensa su falta de capacidad militar y liderazgo político internacional.

Desde la década de los 90, se da un proceso de convergencia de la política exterior de la UE y de sus Estados miembros. Si bien se percibe una “europeización” de las políticas europeas hacia las políticas nacionales, también hay una influencia de los intereses de algunos países miembros en la formulación de la política exterior europea. En este caso, la entrada de España y Portugal a la UE fue determinante para potenciar la región latinoamericana como una zona emergente de interés para Europa, sobre todo en los países del cono sur donde el interés se incrementa con el crecimiento de las inversiones españolas.

No obstante, las prioridades y orientaciones de la política exterior europea apostaban por preferencias regionales, en concreto con el MERCOSUR, ya que representaba un modelo regional que fomentaba la integración con una impronta europea. Sólo cuando fracasó el intento de acuerdo birregional UE-MERCOSUR y Chile, se pensó por primera vez en un AA bilateral; por ende, se puede decir que si bien Chile no era un socio prioritario para la UE, se convirtió en un instrumento necesario para sentar un precedente regional.

Como se ha mencionado anteriormente, desde la década de los 90 los acuerdos internacionales de la UE no se tomaban sobre la base de consideraciones económicas sino exclusivamente sobre la base de “*consideraciones geo-estratégicas*”, para ganar una posición y un reconocimiento como actor internacional<sup>590</sup>. Esta es una visión compartida por diversos funcionarios europeos y chilenos, que veían la firma del Acuerdo de Asociación UE-Chile como un interés más político que económico<sup>591</sup> ya que serviría sobre todo como un modelo para influenciar un futuro acuerdo con Mercosur.

---

<sup>590</sup> Peña, F., y R. Torrent. *Hacia una Nueva Etapa en las Relaciones UE y América Latina*: 26.

<sup>591</sup> Entrevistas realizadas a funcionarios de instituciones europeas y chilenas José Miguel Torres, Juan Fierro, Luis Maia, Pablo Urria, y funcionario que dio entrevista en total anonimato. Enero de 2007 – enero 2009.

Incluso el Parlamento Europeo manifestó la necesidad de mejorar la presencia económica y política de la UE en América Latina ante el riesgo de quedar relegada por la intensa actividad diplomática y comercial desplegada por Estados Unidos en la década de los 90<sup>592</sup>.

Este AA era un ejemplo de la posición de la UE en América Latina, de su compromiso con la región y de la posibilidad de abrirse a otros países vecinos que sigan el modelo chileno: un *spillover* regional con una mirada estratégica hacia el MERCOSUR, con el que se mantenían relaciones comerciales más intensas.

Si bien las prioridades de Chile tenían un claro enfoque económico -acceder al mercado europeo-, las de la UE eran más políticas ya que el acceso al mercado chileno no representaba obstáculos importantes, era uno de los mercados más abiertos del mundo. El reconocimiento europeo del modelo chileno de apertura económica y consolidación democrática (con sólidos indicadores de gobernabilidad, instituciones eficientes y marco normativo nacional e internacional moderno) guiaba el camino para que el resto de los países y grupos de integración como la Comunidad Andina (CAN)<sup>593</sup>, y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)<sup>594</sup> y MERCOSUR, adoptaran los mismos principios y valores que destacan de la política europea: democracia, libre comercio, respeto por el derecho internacional y el multilateralismo (por ejemplo el de la OMC)<sup>595</sup>.

Además, el proceso de negociación fue rápido ya que se alcanzaron consensos entre los actores domésticos, quienes estaban mayoritariamente a favor de suscribir acuerdos comerciales. Para Putnam los gobiernos deben conciliar las demandas de los grupos a nivel nacional e internacional, sorteando las presiones y buscando una política exterior que sea aceptada por todos. En el caso de Chile, la teoría de Robert Putnam sobre las dos mesas de negociación (nacional e internacional) es

---

<sup>592</sup> Parlamento Europeo. 1995. Resolución sobre la Comunicación. COM (95).

<sup>593</sup> Comunidad Andina <http://www.comunidadandina.org/>

<sup>594</sup> Sistema de la Integración Centroamericana <http://www.sica.int/>

<sup>595</sup> Para Estados Unidos Chile también es un modelo en la región, en palabras de Condolezza Rice "it's a vibrant and exciting place and I think it really is a symbol of what the rest of the region can achieve if the principles of democracy and free markets and free trade and concerns for the well being people are maintained". Entrevista a la Secretaria de Estado, Condolezza Rice, 29 abril 2005. UCTV, Santiago de Chile. <http://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2005/45418.htm>

un referente imprescindible para entender el proceso de cooperación de los actores nacionales que es finalmente el que determina el éxito del Acuerdo de Asociación. Ante la usencia de resistencias domésticas Chile pudo avanzar en las negociaciones de la UE sobre la forma y los contenidos del AA, sin por ello ceder en todos los ámbitos como pudimos ver con los temas de pesca.

En general, los contenidos del Acuerdo eran muy atractivos para un país que necesitaba tener un mayor reconocimiento internacional y seguir recibiendo ayuda oficial al desarrollo por parte de los países europeos. Las ganancias, por tanto, parecían superar a las posibles riesgos de abrir los mercados latinoamericanos, y en concreto el chileno, a un gigante económico como es la UE, ya que el comercio se complementaba con un pilar de diálogo político y otro pilar de cooperación al desarrollo que tenía una orientación hacia el fortalecimiento del sector productivo.

En este sentido, el AA tiene múltiples objetivos que se entrelazan: 1) fortalecer relaciones políticas que desarrollen una mayor confianza recíproca y valores comunes; 2) fomentar un entorno económico de desarrollo sostenido que garantice una estabilidad social, con un reparto equitativo de las ganancias del libre comercio. En ambos casos, los objetivos son muy ambiciosos, lo que hace difícil analizar si se han cumplido o no; además, los acuerdos no implican beneficios iguales para todos los países socios. Las ventajas económicas vienen definidas por distintos factores, desde el nivel económico inicial de cada país hasta las políticas económicas que adopten para asegurar la libre competencia, la eficiencia y productividad del sector empresarial y la estabilidad macroeconómica. En el caso de Chile, al ser un país en desarrollo, ha seguido un camino de reformas institucionales y normativas necesarias para aprovechar los beneficios del AA; no obstante, todavía es prematuro evaluar el impacto de este Acuerdo, porque no se ha concluido el proceso de desgravación arancelaria en los productos que son más sensibles para la UE.

Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, en esta tesis no se ha pretendido realizar un análisis de evaluación del impacto del AA en la economía y en la sociedad de estos países, debido a la complejidad del comercio exterior de ambos socios. Entre las similitudes que se presentan en la política exterior de ambos es importante destacar el predominio de los intereses comerciales en la década de los 90 y la creciente apertura comercial a otros socios que resultaban más atractivos

(como Europa del Este o el Sudeste Asiático), lo que hace difícil analizar el impacto del AA de manera aislada frente al resto de los acuerdos que también se firmaron en esa época. Además, también se han presentado obstáculos internos, en algunos casos estructurales (como la falta de competitividad en Europa o la desigualdad socioeconómica en Chile) y en otros casos coyunturales (como la crisis económica desde el año 2008) que han influido en la evolución de las relaciones comerciales, haciendo imposible cumplir con todas las expectativas del AA.

En este sentido, es importante deducir de la evidencia presentada si ha sido finalmente un modelo exitoso para ambos socios, y un modelo a seguir por los países latinoamericanos como esperaba la UE.

Si bien para Chile la UE ha sido su principal socio comercial y el Acuerdo ha creado una imagen-país importante, se puede apreciar que para la UE no representa un avance significativo en las relaciones económicas bilaterales. De hecho, para la UE el intercambio comercial es relativamente pequeño ya que Chile no es un socio comercial preferente. El comercio de la UE con Chile se ha mantenido estable; si en el 2003 ocupaba el puesto 37 de sus socios comerciales, en el 2010 Chile ocupa el lugar 34, por lo que su posición no ha presentado grandes cambios a pesar del incremento en el volumen de los intercambios<sup>596</sup>.

En relación a las inversiones europeas, éstas se pueden considerar como uno de los ejes prioritarios del Acuerdo en la medida en que han tenido beneficios mutuos. Uno de los más importantes para la UE ha sido fijar reglas claras sobre la protección de la Propiedad intelectual (PI). La PI abarca la protección de las patentes y marcas, las indicaciones geográficas y denominaciones de origen, pero también incluye la inversión económica vinculada al desarrollo de la innovación, por lo que es altamente importante proteger también las inversiones<sup>597</sup>.

Las inversiones extranjeras y la aplicación de innovación se dirigieron sobre todo a la diversificación de productos de exportación. Chile cuenta con nuevos productos más competitivos

---

<sup>596</sup> Dirección General de Comercio Exterior, Comisión Europea. Informe Bilateral Trade Relations <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/dataxls.htm>

<sup>597</sup> Roffe, P. y M. Santa Cruz. 2006. *Los Derechos de Propiedad en los Acuerdos de Libre Comercio celebrados por países de América Latina con países desarrollados*. Revista Serie Comercio Internacional. CEPAL, (70) 7.

en el mercado, como el salmón o el vino, que han tenido un importante flujo de inversión extranjera en I+D y transferencia de tecnología, aunque el cobre sigue siendo el producto estrella, representando la mitad de las exportaciones totales.

No obstante, como se ha mencionado anteriormente, Chile tenía un amplio marco normativo que protegía las inversiones y con el AA no se aumentaron las inversiones europeas; de hecho se estancaron, porque ya se habían realizado las inversiones en los sectores clave cuando éstos se privatizaron en la década de los noventa. Por lo tanto, se puede concluir que el flujo de inversiones europeas no está relacionado con el Acuerdo, aunque el tema de la innovación y la propiedad intelectual sigue siendo importante.

A nivel regional, el Acuerdo ha sido el más avanzado en América Latina por su diversidad de contenidos económicos y políticos, pero encontró serias dificultades para conseguir un *spillover* regional a corto plazo. A pesar de presentarse como un modelo exitoso para ambos socios, el resto de los países latinoamericanos no se han visto favorecidos por los mismos factores económicos y políticos que hicieron posibles alcanzar un Acuerdo con la UE. Como hemos explicado anteriormente, *“Chile se caracteriza por sus fuertes fundamentos macroeconómicos, con un crecimiento continuado en un contexto de baja inflación (4,5%), cuentas externas estables, un nivel moderado de deuda externa (52,6% del PIB) e importantes reservas internacionales”*<sup>598</sup>. Además de ser un modelo económico para la región, también contaba con un modelo normativo muy avanzado en materia comercial, instituciones consolidadas o en creación, y sobre todo un buen nivel de gobernabilidad gracias a las relaciones tan cercanas con el sector privado. La falta de oposición ya sea del sector privado o de la sociedad civil, puso de manifiesto la gran capacidad del gobierno chileno para negociar y concluir en pocos años el AA. Esta ausencia de conflicto a nivel doméstico diferencia en gran medida a Chile del resto de los países latinoamericanos, ya que el gobierno de Chile concentraba un gran poder para firmar acuerdos internacionales lo que favorecía una gran coherencia en su política exterior, pero también supo alcanzar una política de conciliación (*politics of compromise*) con el sector privado cooperando estrechamente durante

---

<sup>598</sup> Ayra y Cortés, P. 2002. Chile, país ejemplar, socio deseado. *Revista Economía Exterior* (21): 91.

años<sup>599</sup>. Teniendo en cuenta el análisis de Putnam podemos afirmar que la política exterior refleja las preferencias o bien de un grupo dominante de la sociedad, o bien de la influencia de varios grupos de interés o partidos políticos<sup>600</sup>. En el caso chileno la sociedad civil no estaba organizada entorno a estos temas, ni tampoco existían encuestas de opinión pública que empujaran a los gobierno a dar una mayor en las negociaciones a representantes de la sociedad civil, por lo que el sector privado aparece como el grupo de interés más influyente<sup>601</sup>, o en términos de Putnam y Gourevitch, como la coalición dominante<sup>602</sup> y la sociedad civil como un mero receptor<sup>603</sup>.

A pesar del interés europeo por conseguir un efecto de *spillover* hacia MERCOSUR, esto no se dio porque no se encontraron los mismos factores que sí hicieron posible el acuerdo con Chile. El peso de múltiples actores domésticos en la formulación de la política exterior argentina y brasileña fue decisivo para evitar un acuerdo que perjudicara sus intereses económicos. Los lobbies agrícolas y los sindicatos habían sido fuertes opositores, y la misma sociedad civil se había organizado en diversas asociaciones y ONGs contrarias al libre comercio, frenando así los procesos de negociación de acuerdos de libre comercio tanto con Estados Unidos como con la UE<sup>604</sup>. Durante los dos gobiernos de Cardoso (1995-1998 y 1999-2002) su política exterior se centró en la liberalización del comercio agrícola en la OMC, en concreto en la apertura de la Ronda de Doha. Para Cardoso “una apertura de su mercado sin concesiones suficientes para los productos

---

<sup>599</sup> Para Putnam la autonomía y fortaleza del Estado son características relacionadas con la capacidad de cooperación entre el gobierno y los diversos actores sociales ya que sólo así se puede garantizar el éxito en las negociaciones internacionales. Putnam, R. *Diplomacy and Domestic Politics*: 449.

<sup>600</sup> Matthiesen, T. . ¿Cuál es la teoría más adecuada?: 44.

<sup>601</sup> Nolt, J. 1986. *Business Conflict and the Origin of the Pacific War*. En: *Cooperation Under Anarchy*, ed, K. Oye. New Jersey: Princeton University Review. Citado en Matthiessen, T. ¿Cuál es la teoría más adecuada?: 45.

<sup>602</sup> Como se ha citado anteriormente, para Putnam a nivel doméstico los grupos de interés presionan a los gobiernos para que adopten políticas que les sean favorables y los gobiernos construyen coaliciones con esos grupos para mantenerse en el poder. Putnam. *Diplomacy and domestic Politics*: 434.

<sup>603</sup> Meller, P. *The Political Economy of Chilean Trade Strategy*: 276-277.

<sup>604</sup> Algunos autores han analizado el papel de los empresarios, sindicatos y la opinión pública en Brasil y Argentina a la hora de frenar las negociaciones de acuerdos de libre comercio, entre ellos: Von Bülow, M. 2009. *Networks of Trade Protest in the Americas: Toward a New Labor Internationalism?* *Latin American Politics and Society* 51 (2): 1-28; Demirdjian, S. 2009. “En Respuesta a la Globalización Neoliberal: el Caso de la Coalición Ciudadana Euro-Latinoamericana Frente a los Acuerdos de Libre Comercio Birregionales (UE-ALC)”. Universidad de Buenos Aires, Argentina. Presentación en el XXI Congreso Mundial de IPSA, Santiago de Chile; Vigevani, T.; De Oliveira, M.F; y T. Thompson. 2007. *Brazilian Foreign Policy in the Cardoso era: the search for autonomy through integration*. *Latin American Perspectives*. 34 (5): 74; y Klom, A. 2003. *MERCOSUR and Brazil: a European Perspective*. *International Affairs* 79 (2): 359.

agrícolas desde los países desarrollados dañaría sin duda a sus sectores económicos, un escenario poco deseable<sup>605</sup>. La falta de interés en reabrir las negociaciones con la UE no sólo se justificaba por las crisis políticas y económicas que se vivieron en Brasil y Argentina entre 1998 y 2002, sino por el escaso compromiso europeo en eliminar las barreras arancelarias y los subsidios europeos<sup>606</sup>.

Aunque ningún país latinoamericano ha seguido el modelo económico chileno de total apertura comercial, en los últimos años se puede apreciar un gran interés por parte de Brasil, Colombia y Perú de suscribir acuerdos de asociación con la UE, por lo que a la larga este AA ha tenido un reconocimiento positivo en la región. De hecho, la UE ha negociado acuerdos de asociación con otros países latinoamericanos; a pesar de que éstos no presentan las mismas características de apertura y estabilidad económica y política de Chile, todavía están pendientes de su ratificación<sup>607</sup>.

El AA UE-Chile fue un acuerdo pionero en un contexto único tanto a nivel nacional como internacional, que ha tenido en definitiva reconocidos beneficios para los socios a nivel económico y político, especialmente para Chile. Si bien se presentó una conexión causal entre los factores que hicieron posible firmar el AA, estos han sido específicos para un país “modelo” con una coyuntura nacional e internacional muy favorable a la firma de Acuerdos de Libre Comercio.

La presencia de estos factores no ha sido una condición necesaria o suficiente para determinar el resultado, ya que en la actualidad se están negociando otros acuerdos con países con modelos económicos muy distintos a Chile. En este sentido, lo que distingue un proceso de otro ha sido el tiempo en el que se han tomado las decisiones y la secuencia en el proceso, ya que en el caso de Chile se abrió una oportunidad única con las negociaciones en paralelo con MERCOSUR a finales de la década de los 90. Este proceso causal o “*sequential explanation*” como lo definiría Louis Mink, se ha analizado a partir de la interacción de dos procesos: la consolidación de una política

---

<sup>605</sup> Cardoso, F.H. 2000. Discurso de Fernando Henrique Cardoso, no Centro Brasileiro de Relações Internacionais, Rio de Janeiro, 14 de septiembre." <http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/discpr/2000/2929.pdf>.

<sup>606</sup> Vigevani, T., Fernandes de Oliveira, M. y T. Thompson. Brazilian Foreign Policy in the Cardoso Era: 72-73.

<sup>607</sup> Negociaciones comerciales concluidas con Perú, Colombia y Centroamérica en el 2010 y apertura de negociaciones con MERCOSUR ese mismo año. Dirección de Comercio [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc\\_118238.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf)

exterior en Europa, y la inserción internacional de Chile, ya que a pesar de buscar intereses económicos y políticos distintos estos países priorizan su compromiso por alcanzar un AA mutuamente beneficioso. Sin duda, un ejemplo único de negociación y cooperación entre los países de la UE y un país de América Latina.

## BIBLIOGRAFÍA TESIS

Abadía, T. 2002. UE, América Latina y la Cumbre de Madrid. *Revista Economía Exterior* (21): 91-100.

Acevedo Ferrer, C.L. 2008. *Del DPI al INAPI*. Ponencia presentada por Jefe Departamento de Propiedad Industrial, Santiago, Chile, Octubre 27.

Aguilar Ibarra, A., C. Reid, y A. Thorpe. 2000. The Political Economy of Marine Fisheries Development in Peru, Chile and Mexico. *Journal of Latin American Studies* (32).

Amnistía Internacional. 2007. *UE-ASEM: Participación de las naciones asiáticas en los esfuerzos por abolir la pena de muerte*. Oficina ante la UE. <http://web.amnesty.org/library/Index/ESLIOR300112007> (Consultado el 28 de mayo 2007).

Aninat, E. 2000. Chile en los noventa: oportunidades de desarrollo. *Revista Finanzas y Desarrollo* 37 (1).

Aldecoa, F. 2010. *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*. Segunda edición, Madrid: Marcial Pons.

Alonso, J.A. 2007. *Cooperación con Países de Renta Media*. *Estudios Internacionales*. Madrid: Editorial Complutense.

Álvarez, R. 2004. Desempeño exportador de las empresas chilenas. *Revista de la CEPAL* (83): 121-134.

Álvarez Verdugo, M. 2003. *La Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*. Madrid: Dyckinson.

Allen, D. 1996. The European Rescue of National Foreign Policy. En *The Actors in Europe's Foreign Policy*, eds. C. Hill. London: Routledge.

Art, Robert J. 1996 *Why Western Europe Needs the United States and NATO*. *Political Science Quarterly*. 111(1): 1-39.

Ávila, A.M., J. A. Castillo Urrutia, y M.A. Díaz Mier. 1997. *Política Comercial Exterior de la Unión Europea*. Madrid: Pirámide.

Ayala, J.E. 2005. La Política Europea de Seguridad y Defensa. *Revista Política Exterior* 104: 55.

Aylwin, P. 1990. *Discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, 27 de septiembre de 1990: La Política Exterior de Chile*. Ministerio de Relaciones Exteriores.

Ayra y Cortés, P. 2002. Chile, país ejemplar, socio deseado. *Revista Economía Exterior* (21): 81-92.

- Babbie, E. 1996. *Manual para la Práctica de la Investigación Social*. Bilbao: Desclee De Brouwer.
- Balassa, B. 1964. *Teoría de la Integración Económica*, primera edición en español. México D. F.: UTEHA.
- Banco Central de Chile. 1999. *Balanza de Pagos de Chile, 1989-1998*. Santiago de Chile: Departamento de la Gerencia de Investigación Económica.
- Banco Central de Chile. 2002. *Balanza de Pagos de Chile, 1996-2001*. Santiago de Chile: Departamento de la Gerencia de Investigación Económica.
- Banco Central de Chile. 2006. *Balanza de Pagos de Chile, 2006*. Santiago de Chile: Departamento de la Gerencia de Investigación Económica.
- Banco Mundial. 2009. Indicadores de gobernabilidad. *Governance Matters 2009*. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/worldmap.asp>. (Consultado el 25 de octubre 2009).
- Barbé Izuel, E. 1989. El Estudio de las Relaciones Internacionales: ¿Crisis o consolidación de una disciplina? *Revista de Estudios Políticos* (75).
- Barbé Izuel, E. 2002. *Evolución, Presente y Perspectivas Futuras de la Unión Europea y de la Política de Seguridad y Defensa Común*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bartels, L. 2005. *Human Rights Conditionality In The Eu's International Agreements*. Oxford: Oxford University Press.
- Bartóck, C., y O. Onodera. 2007. *Facilitating Trade and Structural Adjustment: Experiences in non-member economies. Country Case Study on Chile*. Paris: OECD Trade Policy Working Paper (56).
- Bartolini, S. 2005. *Restructuring Europe: centre formation, system building and political structuring. Between the Nation-State and European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Baylis, J., y S. Smith. 2005. *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press, tercera edición.
- Bennett, H. y R. Valdés. Series de Términos de Intercambio de Frecuencia Mensual para la Economía Chilena: 1965-1999. *Documentos de Trabajo*, (98): Banco Central.
- Bhagwati J. y A. Panagariya. 1996. The Theory of Preferential Trade Agreements: Historical Evolution and Current Trends. *The American Economic Review* 86 (2): 82-87
- BID-INTAL. 1996. *Report on Economic and Social Progress in Latin America*. Washington DC.
- BID. 2001. *Competitividad. El motor del crecimiento. Progreso económico y social en América Latina*. Informe 2001.

BID. 2004. Integration and Trade in the Americas. III EU-AL Summit: Special Issue on Latin America and Caribbean Economic Relations with the European Union. IADB. Periodic Note, may 2004. [www.iadb.org/document.cfm?id=423159](http://www.iadb.org/document.cfm?id=423159) (Consultado el 15 de marzo de 2006).

Blanc Altemir, A. 2005. Los tres pilares del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea: diálogo político, cooperación y comercio. *Revista de Estudios Internacionales* Universidad de Chile, (151): 73-116.

Blake Friscia A., y F. Simon. 1995. The economic relationship between Europe and Latin America. En *Europe and Latin America in the World Economy*. Eds Kaufman, S., Simon, F. Americas Society.

Blyde, J., y M. Mesquita Moreira. 2007. Estrategia de Integración en Chile: ¿Existe margen para mejorar? *Serie de Estudios Económicos y Sociales*. BID.

Bretherton, C., y J. Vogler. 2006. *The European Union as a Global Actor*. segunda edición, London: Routledge.

Bosworth, Barr P. 1994. *The Chilean Economy. Policy Lessons and Challenges*. Washington DC: The Brookings Institution.

Bobbio, N., N.Matteucci, y G. Pasquino. 2002. *Diccionario de Política*, eds Siglo XXI. México: Decimotercera edición.

Bourrinet, J. 2004. La politique commerciale commune. En *L' Union Européenne*, eds Louis Dubouis. Paris : Les Notices de la Documentation Française.

Bouzas, R. 2004. Las Negociaciones entre la Unión Europea y MERCOSUR. Entre la lentitud y la indefinición. *Revista Nueva Sociedad* 190.

Bouzas, R. 2005. *Domestic Determinants of National Trade Strategies. A comparative Analysis of MERCOSUR countries, Mexico and Chile*. Paris: Chair MERCOSUR de Science Po, OBREAL/EULARO.

Bull, H. 1983. *La sociedad anárquica: Un estudio sobre el orden en la política mundial*. Oxford: Clarendon Press.

Bulner, S. 1991. Analysing European Political Cooperation: The case of two-tiers analysis. En *The Future of European Political Cooperation*, ed Holland, M. Londres: Macmilland.

Butelmann, A. y P. Meller. 1992. *Auge Exportador Chileno. Lecciones y desafíos futuros*. Chile: CIEPLAN-Dolmen.

Buzan, B., Wæver, O. y J. Wilde. 1998. *Security a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner.

Carlsnaes, W. 2002. Foreign Policy. En *Handbook of International Relations*, eds Carlsnaes W., T. Risse y B. Simmons. London: Sage.

- Carlsnaes, W., H. Sjursen, y B. White. 2004. *Contemporary European Foreign Policy*. London: Sage.
- Casanueva, H., E. Moyano y R. Madera. 2008. *Análisis de los cinco años del Acuerdo. Centro Latinoamericano para las relaciones con Europa*. Santiago de Chile: CELARE.
- Castiglioni, R. 2005. *The Politics of Social Policy Change in Chile and Uruguay. Retrenchment versus Maintenance, 1973-1998*. New York: Routledge.
- Cebada, R., y C. Pérez González. 2003. *El Alto Representante de la PESC y la Nueva Política Europea de Seguridad y Defensa*. Madrid: Dyckinson.
- CEPAL. 1994. *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm> (consultado el 15 julio 2009)
- CEPAL. 1999. América Latina en la Agenda de Transformaciones Estructurales de la Unión Europea. En *Una contribución de la CEPAL a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea*. Santiago de Chile. Serie Temas de Coyuntura (3).
- CEPAL. 2000. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Informe 1999. Santiago, Chile.
- CEPAL. 2001. *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Informe 2000. Santiago, Chile.
- CEPAL. 2005. *Foreign Investment in Latin America and the Caribbean*. Santiago, Chile.
- Cerda N., R. Donoso, y A. Navarro Lema. 2000. *Tipos de cambio en Chile: fundamentos y desalineamientos*. Centros de Investigaciones de Economía y Finanzas: Universidad Andrés Bello.
- Christiansen, T. 2001. The European Commission. En *European Union. Power and Policy-Making*, eds Jeremy Richardson. Routledge :104.
- Chuecos, A. 2004. Una estimación del tipo de cambio real en Chile para el Período 1970-1997. *Revista Actualidad Contable FACES*. Mérida, Venezuela: 7 (9).
- Comisión Europea. 1993. *White paper on Growth, Competitiveness and Employment*. Chapter B.II (6).
- Comisión Europea. 1994. Conclusiones de la IV Reunión Institucionalizada entre el Grupo de Río y la Unión Europea, Sao Paulo, 22-23 de abril de 1994.
- Comisión Europea. 1995. Declaración Final V Reunión Ministerial Institucionalizada Grupo de Río- Unión Europea, París, Francia 17 marzo de 1995.

Comisión Europea. 1995. *Unión Europea y América Latina: la situación presente y perspectivas para una asociación más cercana 1996-2000*. Comunicación de la Comisión al Consejo, COM(95) 495 final. Bruselas: 23 de octubre de 1995.

Comisión Europea. 1996. *The Global Challenge of International Trade: A Market Access Strategy for the European Union*. Comunicado de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, y al Comité de Regiones COM (96) 53 final. Bruselas: 14 de febrero de 1996.

Comisión Europea. 1988. *Cooperación Política Europea*, Catálogo nº FX-52-88-574-ES-C, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Comisión Europea. 1999. *Una Nueva Asociación Unión Europea/América Latina en los albores del siglo XXI*. Comunicación de la Comisión, COM 105 final. Bruselas: marzo 1999.

Comisión Europea. 2001. Acuerdo entre la UE y Chile para la pesca y conservación del pez espada [http://ec.europa.eu/fisheries/press\\_corner/press\\_releases/archives/com01/com01\\_05\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/press_corner/press_releases/archives/com01/com01_05_en.htm)

Comisión Europea. 2002. Propuesta de la Comisión al Consejo para la conclusión de un Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros de una parte y de la República de Chile de otra. COM/2002/0536 final –AVC 2002/0239.

Comisión Europea. 2002. *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*. CE/CL/ es1 <http://europa.eu.int/comm/world> (Consultado el 20 de julio de 2006).

Comisión Europea. *“Fondo de Aplicación de Acuerdo de Asociación entre UE y Chile”*. <http://europa.eu.int/comm/world> (Consultado el 20 de julio de 2006).

Comisión Europea. 2003. *Texto del Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica entre la UE y la República de Chile*. Diario Oficial de la Unión Europea, L199/20. Bruselas: 7 de agosto 2003.

Comisión Europea. 2004. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los objetivos de la Comisión en el marco de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina con vistas a la tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe que se celebrara en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004*, COM (2004) 220 final. Bruselas: 07 de abril de 2004.

Comisión Europea. 2004. *El Sistema de Preferencias Generalizadas de la UE*. Bruselas: Dirección de Comercio.

Comisión Europea. 2005. *External and Intra-European Union Trade. Data 1999-2004*. [www.europa.eu.int/comm/eurostat/](http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/) . Informe Eurostat. (Consultado el 10 de agosto 2007).

Comisión Europea. *“Una Potencia Mundial. Las Relaciones Exteriores de la Unión Europea”*. Folleto Informativo. Oficina de Publicaciones [www.europa.eu.int/comm/publications](http://www.europa.eu.int/comm/publications) (Consultado el 20 de enero de 2006).

Comisión Europea. "Chile. Country Strategy Paper 2002-2006". External Relations Directorate General. Directorate Latin America. [http://ec.europa.eu/external\\_relations/la/csp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/la/csp/index_en.htm). (Consultado el 20 de enero de 2006).

Comisión Europea. 2004. *EU Donor Atlas: Mapping Official Development Assistance*. [www.dev-strategies.com](http://www.dev-strategies.com). DG Desarrollo y Development Strategies. (Consultado el 23 de mayo de 2008).

Comisión Europea. 2006. *Our work at External Trade*. [http://ec.europa.eu/trade/gentools/downloads\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/gentools/downloads_en.htm). (Consultado el 18 de julio de 2009).

Comisión Europea. 2006. *Comunicado Conjunto de la CUMBRE UE - CHILE II Viena (Austria)*. <http://europa.eu.int/rapid/pressReleases>. (Consultado el 13 de mayo de 2006).

Comisión Europea. 2006. *Comunicación de la Comisión sobre «Una Europa global: competir en el mundo»*. Bruselas, 4 octubre. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_trade/r11022\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_trade/r11022_es.htm) (Consultado el 4 de febrero de 2010).

Comisión Europea. 2006. *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo Relaciones exteriores en materia de energía: de los principios a la acción*, COM (2006) 0590 final. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0590:FIN:ES:HTML> (Consultado el 17 de octubre de 2006).

Comisión Europea. 2007. "Country Strategic Paper Chile 2007-2013". [http://ec.europa.eu/external\\_relations/la/csp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/la/csp/index_en.htm). External Relations Directorate General. Directorate Latin America. (Consultado el 11 de abril 2007).

Comisión Europea. 2008. *Donor Atlas 2008*. [http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/development/37b\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/development/37b_en.htm). (Consultado el 25 de noviembre de 2009).

Comisión Europea. 2009. *Intercambio Comercial con Chile*. Bruselas: Dirección General de Comercio. <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics/> (Consultado el 15 de febrero de 2010).

Committee on Ways and Means. 1996. *Report on Trade Mission to Costa Rica, Chile and Argentina*. Washington D.C: U.S House of Representatives.

Committee on International Relations. 1998. *Fast Track: on course or derailed? Necessary or not?*. Washington D.C: House of Representatives. US Congress, Subcommittee on International Economic Policy and Trade.

Committee on International Relations. 1997. *Fast Track, NAFTA, Mercosur and Beyond*. Washington D.C: House of Representatives US Congress, Subcommittee on International Economic Policy and Trade.

Consejo de la Unión Europea 1996. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Florencia, Italia, 21-22 junio.

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/032a0002.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0002.htm)

(Consultado el 09 de marzo de 2006).

Consejo de la Unión Europea. 1999. *Directrices de Negociación para nuevos acuerdos con MERCOSUR y Chile*. Bruselas: SN3226/3/99 REV 3 (AMLAT).

Corbo, V. 2003. *Competitividad, tipo de cambio real y sector exportador*. Santiago, Chile: Corporación Nacional de Exportadores.

Corvo Dolcet, N. 1999. *Algunas propuestas para las negociaciones comerciales UE-MERCOSUR. Opciones frente a la crisis*. Edición (57). Caracas: SELA.

Costa, R. 2000. Laboral: Hacia el Pleno Empleo de los Trabajadores. En *Chile 2010: El Desafío del Desarrollo*, ed. Larroulet V. Santiago de Chile: Fundación Libertad y Desarrollo: 65-100.

Cram, L. 2001. Integration Theory. En *Power and Policy Making*, ed Richardson, J. European Union: Routledge: 56.

Creamer, G. 2002. *Regionalismo Abierto en la Comunidad Andina: ¿Creación o Desviación de Comercio?* Nueva York: Columbia University y Tulane University.

Christiansen, T. 2001. The European Commission. En *European Union. Power and Policy Making*, ed. J. Richardson, 104, London-New York: Routledge.

Christiansen, T. 2005. European Integration and Regional Cooperation. En *The Globalization of World Politics*, tercera edición, eds. J. Baylis y S. Smith 579-58 Oxford: Oxford University Press.

De Areilza Carvajal, J.M. 1995. El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 15 (45).

De la Concepción, M. 2005. La Política Comercial Común. *Revista de Derecho de la Unión Europea* (9).

Del Arenal, C. 1990. La adhesión a España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea. *Revista de Instituciones Europeas* 17 (2).

Declaración Ministerial de Roma sobre las relaciones de la CE y el Grupo de Río. 1991. *Revista de Integración Latinoamericana* 183 (17).

Demarest, P. 2001. *El Establecimiento del Mercado Único Europeo: aspectos internos y externos. Un análisis jurídico*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Europeos: 1-23.

Dirección General de Relaciones Comerciales (DIRECON). 2004. *Evaluación Comercial Chile-Union Europea*. Santiago de Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores, División de Estudios. [www.direcon.cl](http://www.direcon.cl). (Consultado el 01 de noviembre 2009).

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON). *Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea*. Santiago de Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores [http://www.direcon.cl/index.php?accion=ue\\_01\\_vd](http://www.direcon.cl/index.php?accion=ue_01_vd). (Consultado el 01 de noviembre 2009).

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON). 2009. *Evaluación de las Relaciones Económicas entre Chile y los Países de la Unión Europea a cinco años de vigencia del acuerdo de Asociación*. Santiago de Chile: Departamento de Estudios e Informaciones.

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON). 2009. Comunicado de Prensa de Carlos Furche. *A cinco años de Vigencia del Acuerdo de Asociación*, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON). 2009. *Chile: 20 Años de Negociaciones Comerciales*. Santiago de Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL).

Dixit, A. 1996. *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Dornusch, R., y S. Edwards. 1995. *Reform, Recovery and Growth*. Chicago: The Chicago University Press.

Dornbusch, R. 2000. The Case for Trade Liberalization in Developing Countries. En *Modern Political Economy and Latin America. Theory and Policy*. eds Frieden, J.; P., Manuel Jr. y M. Tomz. Boulder: Westview Press.

Duchêne, F. 1973. The European Community and the Uncertainties of Interdependence. En *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*, eds. Kohnstamm, M.; y H. Wolfgang. London: Macmillan.

Durand, E., y F. Silva. 1998. Asociaciones Empresariales y la Política en América Latina. *Revista Síntesis. ALETI*. diciembre.

Durán, R. y M. Wilhelmy. 2003. Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000. *Revista de Ciencia Política*, 23 (2): 273-286.

Duroselle, J. B. 1992. *Tout empire périma: théorie des relations internationales*. Paris: Armand Collin.

Echevarría, H. 2007. *Presentación sobre la Implementación del Acuerdo de Asociación UE-Chile*, Santiago de Chile: Ministerio de Agricultura. [www.direcon.cl/pdf/acuerdo\\_VINOS%20Y%20LICORES.pdf](http://www.direcon.cl/pdf/acuerdo_VINOS%20Y%20LICORES.pdf). (Consultado el 19 de noviembre de 2008).

Economic and Social Committee. Opinion on Relations between the European Union, Latin America and the Caribbean: socio-economic interregional dialogue. REX/013. Bruselas, 28 abril 1999.

Edwards, G. 2005. The Pattern of the EU's Global Activity. En *International Relations and the European Union*. Eds Christopher Hill y Michael Smith. Oxford: Oxford University Press.

Eeckhout, P. 2004. *External Relations of the European Union*. Legal and Constitutional Foundations. Oxford: Oxford University Press.

El Mercurio. *Chile lidera Desarrollo Humano en América Latina, pero baja un lugar*. Santiago de Chile (Consultado el 6 de octubre de 2009).

El País. *Malestar en Brasil por el pacto comercial entre Chile y EEUU*. 6 de diciembre 2000.

Encuesta Chile, Las Américas y el mundo. *Opinión pública y política exterior 2008*, IEI, Universidad de Chile, Instituto de Ciencia Política, PUC. <http://www.iei.uchile.cl/extension/noticias/09-04-16encuesta.html>. (Consultado el 05 de abril 2009).

Enrich, S. 1989. *Historia diplomática entre España e Iberoamérica en el contexto de las relaciones internacionales (1955-1985)*. Madrid: Cultura Hispánica.

FAO. 2009. *Fishing gear types: bottom trawler*. <http://www.fao.org/fishery/geartype/306/en>. (Consultado el 10 de mayo de 2009).

Farrel, M. 2005. The EU External Relations: Exporting the EU Model of Governance. *European Foreign Affaire Review* 10 (4).

Fernandois, J. 1985. *Chile y el mundo. La política exterior del gobierno de la Unidad Popular y el Sistema Internacional*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Fernandois, J. 2006. "Inserción global y malestar regional: la política exterior chilena en el ciclo democrático 1990-2006". *Revista de Estudios Internacionales*, Universidad de Chile: 154: 91-99.

Fernández-Ardavín, A., e I. Hurtado. 2005. Análisis del Acuerdo Comercial con Chile y sus repercusiones sobre el Comercio Exterior Español. *Tribuna de Economía ICE*, septiembre-octubre (825).

Fernández de Liesa, C.R. 1994. *Las bases de la política exterior europea*. Madrid: Tecnos.

- Fernández Rozas, J.C. 2001. *Sistema del Comercio Internacional*. Madrid: Editorial Cívitas.
- Ffrench-Davis, R., y H. Tapia. 2001. *Tres variedades de políticas frente a la abundancia de capitales externos en Chile*. Washintgon D.C: Brookings Institution Press.
- Ffrench-Davis, R. 2002. El Impacto de las Exportaciones sobre el crecimiento en Chile. *Revista de la CEPAL* 76.
- Ffrench-Davis, R. 2003. *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*. Santiago de Chile: Saézn editores.
- Follesdal, A., y Hix, S. 2006. "Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik", *Journal of Common Market Studies*, 44: 533-562.
- Fontaine, P. 2003. *Doce lecciones sobre Europa*. Comisión Europea, DG de Prensa y Comunicación.
- Fontaine, J.A; T. Flores, R. Vergara. 2000. Macroeconomía. Hacia un Crecimiento Mayor y Sostenido. En *Chile 2010: El Desafío del Desarrollo*. Ed. C. Larroulet, Santiago de Chile: Fundación Libertad y Desarrollo 17-33.
- Fortin, J.F. 2005. Analyse de la politique commerciale. État des travaux théoriques. *Revue des Études Internationales* XXXVI (3).
- Foxley, A. 2006. *Visión Estratégica de la Inserción de Chile en el Mundo*. Presentación del Ministro de Relaciones Exteriores ante el congreso nacional, 4 de abril de 2006. Santiago de Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Frank, R. 2004. La Construction de l'Europe: une historie cyclique. *Questions Internationales* 7. Paris : La Documentation Française.
- Frankel, J. 1997. *Regional Trading Blocs*, Washington, D.C.: Institute for International Economics (IIE).
- Freres, C.; S. Gratius, T. Mallo, A. Pellicer y J. A. Sanahuja (eds). 2007. *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?* Madrid: Fundación Carolina-CeALCI.
- Freres, C. 2003. The European Union as a Global "Civilian Power": Development Cooperation in EU-Latin American Relations. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 42 (2): 63-64.
- Frieden, J., M. Pastor, y M. Tomz. 2000. *Modern Political Economy and Latin America. Theory and Policy*. Boulder: Westview Press.
- Friedrich, C. 1966. International Politics and Foreign Policy in Developed Western Systems. En *Approaches to Comparative and International Politics*. eds R. Farrell. Evanston: NUP: 97-119.

- Frischia B. y F. Simon. 1995. *The Economic Relationship Between Europe and Latin America En Europe and Latin America in the World Economy*. Kauffman S. y F. Simon (eds) Londres: Lynne Rienner.
- Fuentes C., y C., Fuentes. 2006. Las Relaciones Exteriores del Chile Democrático. En *Política y Modernización Democrática*, eds. Alcántara M. y L.M. Ruíz. Barcelona: Bellaterra.
- Fuentes, C. 2008. Resistencias a un cambio organizacional, el caso de la cancillería de Chile. *Revista de Ciencia Política*, 28 (2): 53-75.
- Foweraker, J. 1996. From NAFTA to WHFTA?: Prospects for Hemispheric Free Trade. En: *Cooperation or Rivalry. Regional Integration in the Americas and the Pacific Rim*. Eds. Nishijima, S., y P. Smith. Boulder: Westview Press.
- Gamboa, R. 2008. El Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea. Una evaluación a cinco años de su firma. En *América Latina y la Unión Europea: una integración esperanzadora pero esquivada*, ed. Osterlof Obregón, D., San José de Costa Rica: Juricentro, OBREAL, FLACSO.
- García de Lomana, R. 2002. *Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile*. Información Comercial Española-Publicación del Ministerio de Economía. España: Subdirección General de Coordinación y Evaluación Comercial.
- Gautron, J.C. 2004. L'Europe et les pays en développement. En *Les Notices de la Documentation Françaises*, eds. Paris: Louis Dubois.
- Gerbet, P. 1983. *La Construction de l'Europe*. Paris: Notre Siècle.
- George, A., y A. Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Massachusetts: MIT Press.
- Gilpin, R. 1987. *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Ginsberg, R. 1989. *Foreign Policy Actions of the European Community: The Politics of Scale*. Londres: Adamantine.
- Ginsberg, R. 2010. *Demystifying the European Union. The Enduring logic of Regional Integration*. segunda edición. Plymouth: Rowman and Littlefield.
- Gómez Galán, M., y J.A., Sanahuja. 1999. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: CIDEAL.
- Gourevitch, P. 1978. The second image reversed: the international sources of domestic politics. *International Organization*, 32 (4 ): 881-912.

- Gudynás, E. 2005. *El Regionalismo Abierto de la CEPAL: insuficiente y confuso*. Programa de Las Américas, 28 de septiembre 2005  
<http://www.ircamericas.org/esp/838>. (Consultado el 20 de abril de 2008).
- Guardia, A. 2007. Alcances y Limitaciones de la Reformas Laborales en Chile. En *Chile y la Globalización*, ed. Ensignia, J.. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Gutiérrez Hurtado, F.J., y L.F. Lobejón Herrero. 2009. *Cláusulas Sociales. Comercio internacional y derechos laborales. La perspectiva de los países subdesarrollados*. España: Universidad de Valladolid, Departamento de Economía Aplicada. XI Jornadas de Economía Crítica. 27-29 marzo 2008.  
[http://www.ucm.es/info/ec/ecocri/cas/Gutierrez\\_Hurtado\\_y\\_Lobejon.pdf](http://www.ucm.es/info/ec/ecocri/cas/Gutierrez_Hurtado_y_Lobejon.pdf). (Consultado el 22 octubre 2009).
- Hachette, D. 2000. La Reforma Comercial. En *La Transformación Económica de Chile*. Eds Larraín, F. y V. Rodrigo. Santiago de Chile: CEP.
- Hachette, D. 2003. *Chile: apertura comercial amplia y variada*. Seminario EMMA-RINOS, Análisis comparativo de los procesos de integración regional Norte-Sur. Paris.
- Haftendorn, H., y C. Tuschhoff. 1993. *America and Europe in an Era of Change*. Boulder: Colorado Westview Press.
- Haas, E. 1948. *The Uniting of Europe*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Held, D., A. McGrew; D.Goldblatt y J.Perraton. 1999. *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Stanford: Stanford Univesity Press.
- Hill, C. 1992. The Foreign Policy of the European Community. En *Foreign Policy in World Politics*, ed. Roy Mcridis. New Jersey: Prentice Hall.
- Hill, C. 1994. The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. En *Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context*, eds. Bulmer, S. y A. Scott. Cambridge: Blackwell.
- Hill, C. 1996. *The Actors in Europe's Foreign Policy*. Londres: Routledge.
- Hill, C. y W. Wallace. 1996. Introduction: Actors and Actions. En: *The Actors in Europe's Foreign Policy*. ed. Hill, C. Londres: Routledge.
- Hill, C., y M. Smith. 2005. *International Relations and the European Union* Oxford: Oxford University Press.
- Hoffmann, S. 2003. La evolución de Estados Unidos. *Política Exterior*, XVII (94) : 69-84.
- Huntington, S. 1999. La superpotencia solitaria. *Política Exterior* XIII (71): 39-54.

- Instituto Libertad. 2007. *Informe Especial Itinerario de la Corrupción 1990-2006*. XVIII (166).
- IRELA. 1996. *La Unión Europea y el Grupo de Río: la Agenda Birregional 1990-1995*. Madrid: Documento de Base.
- IRELA. 1996. *Relaciones Económicas UE-América Latina: un perfil estadístico*, Madrid: Informe 15 de noviembre de 1996.
- IRELA. 1997. *¿Un Desafío al Triángulo Atlántico? Contexto y Agenda de una cumbre UE-América Latina*. Madrid: Informe IRELA.
- IRELA. 2000. *Unión Europea-Mercosur. El largo camino hacia la liberalización comercial*. Madrid: Informe de IRELA.
- Jackson R., y G. Sørensen. 2007. *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*. tercera edición. Oxford: Oxford.
- Joerges, C. 2005. Free Trade with Hazardous Products? The Emergent of Transnational Governance with Eroding State Government. *European Foreign Affaire Review*, 10 (4).
- Jara, A. 2001. *Aspectos Institucionales y económicos en las negociaciones comerciales de Chile*. Las Américas Sin Barreras. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jordán Galduf, J.M. 2005. *Economía de la Unión Europea*. Madrid: Thomson-Civitas.
- Kagan, R. 1998. The Benevolent Empire, *Foreign Policy*, 111: 24-35.
- Kagan. R. 2004. *Of Paradise and Power. America and Europe in the new world order*. New York: Vintage.
- Kaufmann, D., A. Kraay y M. Mastruzzi. 2009. "Governance Matters VII: Governance Indicators for 1996-2008. World Bank Policy Research Working Paper Nº 4978. Washington, DC.
- Keohane, R., y J. Nye. 1989 *Power and Interdependence*. segunda edición, New York: Harper Collins.
- Keohane, R. 1993. The Diplomacy of Structural Change: Multilateral Institutions and State Strategies. En *America and Europe in an Era of Change*, eds. H. Haftendorn y C. Tuschhoff, Boulder: Colorado Westview Press.
- Keohane, R., y E. Ostrom. 1995. *Local Commons and Global Interdependence. Heterogeneity and cooperation in two domains*. Londres: SAGE.
- Keukeleire S., y J. MacNaughtan. 2008. *The Foreign Policy of The European Union*. New York: Palgrave-Macmillan.

- Koll, H. 2000. *La CUT y el Acuerdo Comercial con la UE*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Miguel Henríquez. [http://www.archivochile.com/Mov\\_sociales/CUT/MScut0012.pdf](http://www.archivochile.com/Mov_sociales/CUT/MScut0012.pdf). (Consultado el 25 de agosto de 2007).
- Klom, A. 2003. Mercosur and Brazil: a European Perspective. *International Affairs* 79 (2): 351-368.
- Krasner, S.D. 1976. State Power and the Structure of International Trade. *World Politics*, The Johns Hopkins University Press. 28 (3): 317-347.
- Krsnik, S. 2009. *La Política de Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea*. España: La Ayuda Humanitaria, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Krugman, P.R. 1991. Is Bilateralism Bad?. En *International Trade and Trade Policy*, eds. Helpman y A. Razin. Cambridge: MIT Press.
- Krugman, P.R., y M. Obstfeld. 2003. *International Economics. Theory and Policy*. Sexta edición. Boston-Adisson-Wesley.
- Krugman, P.R. 2005. *El Internacionalismo "moderno". La economía internacional y las mentiras de la competitividad*. segunda edición. Barcelona: Critica.
- Larroulet V., C. 2000. *Chile 2010: El Desafío del Desarrollo*. Santiago de Chile: Fundación Libertad y Desarrollo: 9-15.
- Larraín, F., y R. Labán. 1998. From Military to Democracy: Two Decades of Chilean Economic Policies. En *Economic Reform in Latin America*. eds H. Costin y H. Vanolli. New York: Dryden Press.
- Larraín F., y R. Vergara M. 2000. *La Transformación Económica de Chile*. Santiago de Chile: CEP.
- Lefebvre, M. 2004. L'Union Européenne: "puissance tranquille"?, *Questions Internationales* 7. Paris: La Documentation Française.
- Leiva, P. 2003. *La Asociación Estratégica Chile-Unión Europea*. Santiago de Chile: CELARE.
- Leiva, P. 2005. *El diseño de la asociación estratégica birregional*. Santiago de Chile: CELARE.
- Lequesne, C. *Paris-Bruxelles: Comment se fait la politique européenne de la France*. París: FNSC.
- López Claros, A., y K. Schwab. 2006. *The Latin America Competitiveness Review 2006. Paving the Way for Regional Prosperity*. Geneva: World Economic Forum.
- Macleod, I; I.D. Hendry; y S. Hyett. 1996. *The External Relation of the European Community*. Oxford: Oxford, Clarendon Press.

Maggi, C. 2000. Las Políticas de Fomento a las PYME. En *El Estado y el Sector Privado. Construyendo una nueva economía en los años 90*. Eds Muñoz Gomá, Oscar (y colaboradores). Santiago de Chile: Flacso-Chile.

Maloney, W. F. 1997. Chile. En *The Political Economy of Latin America in the Postwar Period*, Eds Laura Randall. Austin: University of Texas Press.

Manners, I., y R. Whitman. 1998. Towards identifying the international identity of the European Union: a Framework for analysis of the EU's network of relationships. *Journal of European Integration*, 21: 231-249.

Mansfield, E.D. 1993. Effects of international politics on regionalism in international trade. En *Regional Integration and the Global Trading System*, eds K. Anderson y R. Blackhurst. Ginebra, Suiza: Harvester Wheatsheaf.

Martín y Pérez de Nanclares, J. 1997. *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, Madrid: Macgraw- Hill.

Masclat, J.C. 2004. Des Communautés européennes à l'Union européenne. En *L'Union européenne*. Paris : Les notices de La Documentation Française.

Matthiesen, T. 1999. ¿Cuál es la teoría más adecuada para explicar las relaciones Colombia-Estados Unidos entre 1986-1994? El Debate de las Teorías de Relaciones Internacionales. *Colombia Internacional* 45: 39-53.

Mattera, A. 2001. El Mercado Único Europeo. Sus reglas, su funcionamiento, Madrid, 1991. En *El Sistema del Comercio Internacional*, Eds Fernández Rozas, José Carlos. España: Civitas.

McCulloch, N., L. A. Winters y X. Cirera. 2001. *Trade Liberalization and Poverty: A Handbook*. DFID, London: CEPR.

Meller, P., y R.E. Sáenz. 1995. *Auge Exportador Chileno. Lecciones y desafíos futuros*. Chile: CIEPLAN-Dolmen.

Meller, P. 2005. The Political Economy of Chilean Trade Strategy. A Review. En: *Domestic Determinants of National Trade Strategies. A Comparative Analysis of MERCOSUR, Mexico and Chile*. ed, R. Bouzas: 249-278. OBREAL/EULARO. Paris: Science Po.

Meunier, S. y K. Nicolaidis. The European Union as a trade power. En *International Relations and the European Union*, eds. C. Hill y M. Smith. Oxford: Oxford University Press.

Milverton, D. 2005. Banco Mundial presenta nuevos indicadores de gobernabilidad para 209 países. Washington: *Comunicado de prensa N°:2005/454/WBI*. 9 de mayo del 2005.

Ministerio de Relaciones Exteriores. 1990. *La política Exterior de Chile*. Santiago de Chile: Minrel.

- Moguillansky, G., J.C. Salas, y G. Cares, 2006. *Capacidad de Innovación en Industrias Exportadoras de Chile: la industria del vino y la agroindustria hortofrutícola*. Santiago de Chile: Serie comercio internacional, CEPAL 79.
- Moorin Koenig, V., M. Darío; I. Gutiérrez, y G. Yoguel. 2004. *Buenas Prácticas de las PYME exportadoras exitosas. Pymex: el caso chileno*. Chile: FUNDES.
- Morales Barría, F. 2009. *La Historia de la creación de la Direcon-ProChile*. documento para la Direcon. Chile 20 años de negociaciones. Direcon, Santiago de Chile.
- Morata, F. 2000. *Políticas Públicas en la UE*. España: Ariel.
- Morata, F. 2003. Gobernanza Multinivel y Cooperación Subestatal en la Unión Europea. En *Globalización, Gobernanza e Identidades*, eds Morata, F., G. Lachapelle, y P. Stéphane. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- Moravcsik, A. 2005. *Europe without illusions, Prospect*, 114.
- Moravcsik, A. 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. UCL Press-Ithaca-NY: Cornell University Press.
- Morgan, G. 2005. *The Idea of a European Superstate: Public Justification and European Integration*. Princeton: Princeton University Press.
- Morgenthau, H. 1956. *Politics Among Nations*. Alfred Knopf, segunda edición, 1956.
- Muñoz Ciudad, C. 2003. *Estructura Económica Internacional*. Tercer edición. Madrid: Thomson-Civitas.
- Muñoz, H. 1986. *Las Relaciones Exteriores del Gobierno Militar Chileno*. Santiago: Prospel-CERC.
- Muñoz, H. 1988. *Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: un balance de esperanzas*. Buenos Aires: Programa RIAL, GEL.
- Murase, S. 2005. *Competitividad y desarrollo regional: ¿dos tareas compatibles? El caso del sector vitivinícola de Chile*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Nishijima, S., y P. Smith. 1996. *Cooperation or Rivalry. Regional Integration in the Americas and the Pacific Rim*. Boulder: Westview Press.
- Nolt, J. 1986. Business Conflict and the Origin of the Pacific War. En: *Cooperation Under Anarchy*, ed, K. Oye. New Jersey: Princeton University Review.
- Nuthall, S. 1992. *European Political Cooperation*. Oxford: Clarendon Press.
- Nye, J. 2004. *Soft Power: the Means to success in World Politics*. New York: Public Affairs.

- Nye, J. 2008. *El poder blando*. [www.interpolitica.com](http://www.interpolitica.com) (Consultado el 20 de noviembre de 2009).
- Ocampo, J.A. 2008. El Auge económico latinoamericano. *Revista de Ciencia Política* 28 (1). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- OIT. 2008. *Los Acuerdos de Libre Comercio y su impacto en el empleo*. Santiago de Chile: Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina.
- OMPI. 2010. Chile abre nuevos caminos a la reglamentación de la responsabilidad de la P.I. *Revista OMPI* 3. [http://www.wipo.int/wipo\\_magazine/es/2010/03/](http://www.wipo.int/wipo_magazine/es/2010/03/). (Consultado el 15 de diciembre de 2010).
- OXFAM. 2002. La necesidad de ser coherentes. Reforma de la PAC y países en desarrollo. Documento de trabajo, junio, 303-325.
- Palacios-Valladares, I. 2010. From Military to Clientelism: Labor Union Strategies and Membership Trajectories in Contemporary Chile. *Latin American Politics and Society* 52 (2): 73-102.
- Panitchpakdi, S. 2006. Trade Liberalization and Its Consequences. South Centre <http://www.globalpolicy.org/socecon/trade/indexgen.ht> (consultado el 20 de abril de 2009).
- Pfaff, W. 2001. La hegemonía de Estados Unidos. *Política Exterior*, XV (80): 63-72.
- Parlamento Europeo. 1995. *Resolución del Parlamento Europeo del 16-01-1997 sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo "Unión Europea y América Latina: la situación presente y perspectivas para una asociación más cercana 1996-2000*. COM(95).
- Parlamento Europeo. 2011. *Informe del PE del 08-02-2011 sobre la Agricultura de la UE y el Comercio Internacional*. (2010/2110(INI))
- Pastor, M., y C. Wise. 2000. The Origins of Mexico's Free Trade Policy. En *Modern Political Economy and Latin América*, eds. J. Frieden; M. Pastor Jr. y M. Tomz. Boulder Westview Press.
- Plasa, W. 2004. *Perspectivas de las relaciones económicas entre la Unión Europea y Chile*. Negociaciones Económicas y Acuerdos de Libre Comercio, la experiencia chilena. Instituto de Relaciones Internacionales. Viña del Mar: Universidad de Viña del Mar.
- Péndola B., y C.F. Marcelo 2005. Chile y las Operaciones de Paz: de la Participación Individual a Haití. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. 19 (1): 73-84.
- Peña, F., y R. Torrent. 2005. *Hacia una Nueva Etapa en las Relaciones Unión Europea y América Latina. Un Diagnostico Inicial*. Barcelona: Universidad de Barcelona, OBREAL.
- PNUD. Índice de Desarrollo Humano 2005. *La hora de la verdad de la cooperación internacional*. Santiago.

- PNUD. 2009. Human Development Report 2009. Informe de Desarrollo Humano <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/> (Consultado el 31 de octubre de 2009)
- PNUD. 2009. "El concepto de Desarrollo Humano". <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/> (Consultado el 6 de noviembre de 2009).
- Petiteville, F. 2004. L' Union dans les relations internationales: du soft power á la puissance? *Questions Internationales* 7. Paris : La Documentation Française.
- Porras, I. La Estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político. *Revista de la CEPAL, Serie Comercio Internacional* 36. Santiago de Chile: CEPAL.
- Putnam, R. 1988. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Game. *International Organization*, 42 (3).
- Recavarren, I. 2003. Las Relaciones entre la Unión Europea y Chile. Serie Economía Internacional, CECAL, [www.cecal.net](http://www.cecal.net)
- Richards, P. 2006. *The Wines of Chile*. London: Mitchell Beazley.
- Richardson, J. 1996. *European Union: Power and Policy Making*. London-New York: Routledge.
- Richardson, J. ed. 2001, *European Union. Power and Policy Making*, London-New York: Routledge.
- Robledo, M. Sector Privado, Política Exterior y Estrategia de Inserción Económica Internacional. En *Chile-Mercosur: una alianza estratégica*. Eds. Milet, P.; Gaspar, G. y F. Rojas Aravena. Santiago de Chile: Los Andes-FLACSO.
- Roffe, P, y M. Santa Cruz. 2006. Los Derechos de Propiedad en los Acuerdos de Libre Comercio celebrados por países de América Latina con países desarrollados. *Revista de la CEPAL, Serie Comercio Internacional* 70.
- Rosamond, B. 2000. *Theories on European Integration, Basingstoke*. Macmillan and New York: St. Martin's Press.
- Rosamond, B. 2005. Conceptualizing the EU Model of Governance in World Politics. *European Foreign Affairs Review*, 10 (4).
- Rose, G. 1998. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics* 15 (1): 144-172.
- Rosenau, J.S. 1969. *International Politics and Foreign Policy*. New York: The Free Press.
- Rosenau, J.S., y E.O. Czempiel. 1992. *Governance without government: Order and Change in world Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Sáenz, S. 1992. Chile y la Comunidad Económica Europea. En *Estrategia comercial chilena para la década del 90. Elementos para el debate*, eds A. Butelman y P. Meller. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Sáenz, S. y J. G. Valdés. 1999. Chile y su política comercial lateral. *Revista de la CEPAL, Serie Comercio Internacional* 67. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sáenz, S. 2005. "La formulación de la política comercial en Chile: Una revisión", *Mimeo, Revista de la CEPAL*.
- Sáez, R. 2002. *Hacia el libre comercio: treinta años de apertura comercial en Chile*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Sanahuja, J.A. 2000. Asimetrías Económicas y Concertación Política en las Relaciones Unión Europea-América Latina: un examen de los problemas comerciales. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (REEI).
- Sánchez, A. 2007. *La Interdependencia energética ruso-europea*. Documento de Trabajo 25. Madrid: Real Instituto El Cano.
- Sanz-Carranza, A. 2004. *Proyectos de desarrollo y procesos participativos: intervenciones desde la ingeniería para la promoción del desarrollo humano*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- Sauter, H., y R. Schink. 1996. *Stabilization and Reforms in Latin America: Where do we stand?* Vervuert-Iberoamericana.
- SELA. 1995. *Declaración Final V Reunión Ministerial Institucionalizada Grupo de Río-Unión Europea*. París: Francia 17 marzo de 1995.
- Sidjanski, D. 1998 *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*. España: Ariel.
- Silva Cimma, E. 1990. *Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores, 30 octubre de 1990*. Santiago de Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Silva, V. 2001. Estrategia y agenda comercial chilena en los años 90. División de Integración y Comercio Internacional. *Revista de la CEPAL, Serie Comercio Internacional* 11. Santiago de Chile: CEPAL.
- Smith, M. 1984. *Western Europe and the United States. The Uncertain Alliance*. London: George Allen y Unwin,
- Smith, M. 2001. The EU as an international actor. En *European Union. Power and Policy-Making*, eds Jeremy Richardson. London: Routledge.
- Smith, K.E. 2008. *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press.

- Solimano, A., V. Tanzi, y F. del Solar. 2008. *Las Termitas del Estado. Ensayos sobre Corrupción, Transparencia y Desarrollo*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Stern, G. 2000. *The Structure of International Society. An Introduction to the Study of International Relations*. segunda edición. Londres y Nueva York: Pinter.
- Telá, M. 2007. *Europe: a Civilian Power? European Union, Global Governance and World Order*. London: Palgrave-McMillan.
- Tooze, R. 1987. International Political Economy and International Relations: From 'Enfant Terrible' to Child Prodigy, or Just a Cuckoo in the Nest? *Journal of International Studies* 16: 349 - 351.
- Torche, A. Pobreza. 2000. Necesidades Básicas y Desigualdad: Tres Objetivos Para Una Sola Política Social. En *La Transformación Económica de Chile*, eds Larraín, F. y R. Vergara. Santiago de Chile: CEP: 543-604.
- Torreblanca, J.I.2001. La Europeización de la política exterior española. En: *La Europeización del Sistema Político Español*, ed C. Closa. Madrid: Istmo.
- Transparency International. 2002. *Las élites políticas corruptas y los inversionistas inescrupulosos paralizan el crecimiento sostenible, destaca el nuevo índice*. Berlín: Comunicado de Prensa.
- Trebilcock, M., y R. Howse. 2005. *The Regulation of International Trade*. tercera edición. London: Routledge.
- Tribunal Europeo de Justicia. Asunto Costa/ENEL, sentencia del TEJ, 15 de julio de 1964, "Primacía del Derecho comunitario"  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/l14548\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l14548_es.htm) (consultado el 18 de octubre 2009)
- Valdés, J.G., y S. Sáez. 1999. Chile y su política comercial lateral. *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Valenzuela, A., y S. Valenzuela. 1986. *Military Rule in Chile: Dictatorship and Oppositions*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Valenzuela, A. 1999. Chile: Origins and Consolidation of a Latin America Democracy". En: *Democracy in Developing Countries*, eds Larry D., J. Hartlyn,; J. Linz y S. Martin Lipset. Londres: Lynne Rienner.
- Valverde, J. M. Vinculación entre política interna y política exterior en los Estados Unido: negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. *Política y Gobierno*. 4:(2):377-403.
- Van Hemelryck, L. 2002. *Acuerdo de Asociación de la UE y Chile y los posibles impactos y rol de la sociedad civil*. Corporación SUR-ALOP.

- Vanhoonacker, S. 2005. The Institutional Framework. En: *International Relations and the European Union*, eds. Hill, Christopher y Michael Smith. Oxford: Oxford University Press.
- Van Klaveren, A. 1998. Inserción Internacional de Chile. En *Chile en los Noventa*, eds C. Toloza y E. Lahera. Presidencia de la República de Chile.
- Van Klaveren, A. 2001. "Chile, el MERCOSUR y la Unión Europea". Cuadernos do Forum Latinoamericano. IEEI. [http://www.ieei.pt/files/WP11\\_AVKlaveren.pdf](http://www.ieei.pt/files/WP11_AVKlaveren.pdf) (Consultado el 20 de mayo de 2009)
- Velasco, A., y M. Tokman. 1993. Opciones para la política comercial chilena en los 90. *Estudios Públicos* 53.
- Velasco, A. 2001. El crecimiento de la economía chilena, *Estudios Banco Central*. Santiago de Chile: Banco Central de Chile.
- Ventura Días, V. 2003. What can we say about trade and growth when trade becomes a complex system? *Revista de la CEPAL. Serie comercio internacional* 27.
- Vigevani, T.; De Oliveira, M.F; y T. Thompson. 2007. Brazilian Foreign Policy in the Cardoso era: the search for autonomy through integration. *Latin American Perspectives*. 34 (5): 58-80.
- Viner, J. 1950. *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.
- Walker, I. 2006. La Política Exterior Chilena. *Revista de Estudios Internacionales* (155): 9-35.
- Wallace, W. y H. Wallace 1983. eds., *Policy Making in the European Community*. New York: John Wiley.
- Waltz, K. 2000. Structural Realism after the Cold War. *International Security* 25 (1): 5-41.
- White, B. 2004. Foreign Policy Analysis and the New Europe. En *Contemporary European Foreign Policy Carlsnaes*, eds Walter; Sjursen, Helene y Brian White. New York: Sage.
- White, B. 2005. Diplomacy. En *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*, tercera edición. eds J. Baylis y S. Smith. Oxford: Oxford University Press,
- Wiener A., y T. Díez. 2004. *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank. 2008. Chile World Trade Indicators 2008.
- World Trade Organization. "The European Union and the WTO". World Trade Organization. [http://www.wto.org/english/theWTO\\_e/countries\\_e/european\\_communities\\_e.htm](http://www.wto.org/english/theWTO_e/countries_e/european_communities_e.htm) (consultado el 28 de enero 2006).

Zuleta, A. 2003. *The Management of the Small Pelagic Fishery in Chile*. UN FAO, <http://www.fao.org/docrep/007/y5242e/y5242e0c.htm>. (Consultado el 20 de octubre de 2009).

## RECURSOS ELECTRONICOS:

Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) [www.agci.cl](http://www.agci.cl) (Consultado el 20 de febrero de 2009).

Asociación Vinos de Chile . [www.vinosdechile.cl](http://www.vinosdechile.cl) (Consultado el 21 de marzo de 2009).

Banco Central de Chile [www.bcentral.cl](http://www.bcentral.cl)

Banco Mundial. Chile Trade Brief. [www.worldbank.org/wti2008](http://www.worldbank.org/wti2008) (Consultado el 25 de junio de 2009)

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Chile Country Paper, (Consultado el 21 de febrero de 2001. [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

Biblioteca Nacional del Congreso. <http://www.bcn.cl/> (Consultado el 29 de febrero de 2009)

Centro Conjunto para Operaciones de Paz en Chile (CECOPAC)  
[http://www.cecopac.cl/chile\\_en\\_opaz/unidades\\_policiales.html](http://www.cecopac.cl/chile_en_opaz/unidades_policiales.html) (Consultado el 10 de diciembre de 2009)

Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE) <http://www.celare.cl/>

Chile potencia alimentaria <http://www.chilepotenciaalimentaria.cl/content/view/130214/Cambio-climatico-golpea-el-vino.html> (consultado el 10 de noviembre de 2009)

Comisión Chilena del Cobre [www.cochilco.cl](http://www.cochilco.cl)

Comisión Europea. EUROSTAT. Glosario de Comercio Exterior.  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Glossary:Surplus](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Glossary:Surplus)

Comisión Europea, Dirección Genreal de Comercio <http://ec.europa.eu/trade/>

Comité de Inversiones Extranjeras en Chile <http://www.cinver.cl>

Comité Económico y Social de la UE (CES) <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.es.home>

Comunidad Andina <http://www.comunidadandina.org/>

Eurobarómetro [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/cf/subquestion\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/subquestion_en.cfm)

Heritage Foundation- Index of Economic Freedom <http://www.heritage.org/Index/topten.cfm>

Delegación de la Comisión de la UE en Chile [www.delchl.ec.europa.eu](http://www.delchl.ec.europa.eu)

Departamento de Estado, EE.UU. <http://20012009.state.gov/secretary/rm/2005/45418.htm>  
Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) [www.direcon.cl](http://www.direcon.cl)

Dirección de la Promoción de las Exportaciones (Prochile) [www.prochile.cl](http://www.prochile.cl)

Embajada de Chile ante Bélgica y Misión de Chile ante la UE <http://www.embachile.be/>  
(consultado el 16 de marzo de 2006)

EUROMED La Asociación Euromediterránea  
<http://www.euromedbarcelona.org/ES/ProcesoBarcelona/QueEsElProceso/index.html>

European Free Trade Agreement (EFTA) <http://www.efta.int/eea/eea-agreement.aspx>

Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

FAO, Chile Country Profile.  
<http://www.fao.org/countryprofiles/index.asp?lang=en&iso3=CHL&subj=6> (consultado el 15 de octubre de 2009).

Grupo Cairns <http://www.cairnsgroup.org/>

Instituto de Comercio Exterior de España (ICEX). 2011. Oficina Comercial en Chile. Ministerio de Industria, Comercio y Turismo “Inversiones españolas en Chile”  
[http://www.oficinascomerciales.es/icex/cda/controller/pageOfecomes/0,5310,5280449\\_5299371\\_5296234\\_0\\_CL,00.html](http://www.oficinascomerciales.es/icex/cda/controller/pageOfecomes/0,5310,5280449_5299371_5296234_0_CL,00.html) (consultado el 10 septiembre de 2011)

INAPI. 2008. Presentación de Cristóbal Acevedo Ferrer, Jefe Departamento de Propiedad Industrial, 27 de Octubre. [www.inapi.cl](http://www.inapi.cl) (Consultado el 10 de marzo de 2009)

Infolatam [www.infolatam.com](http://www.infolatam.com)

Ministerio de Agricultura, Oficina de Estudios y Políticas Agrícolas [www.odepa.cl](http://www.odepa.cl)

Ministerio de Economía de Chile. Plan Nacional de Innovación. [www.economia.cl](http://www.economia.cl)  
(consultado el 15 de junio de 2009)

Ministerio de Defensa de Chile. Ejército de Chile.  
[http://www.ejercitodechile.cl/presencia\\_internacional/index.php](http://www.ejercitodechile.cl/presencia_internacional/index.php)

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile  
[http://www.minrel.gov.cl/prontus\\_minrel/site/artic/20081222/pags/20081222093600.php](http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/artic/20081222/pags/20081222093600.php)

Observatorio Social de las Relaciones América Latina Unión Europea (ALOP)  
<http://www.observatorioueal->

[alop.eu/wcm/index.php?option=com\\_content&view=article&id=49&Itemid=84](http://alop.eu/wcm/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=84) (consultado el 10 mayo de 2008)

Observatorio de las Relaciones Unión Europea América Latina (OBREAL)  
<http://www.obreal.org/obreal/index.php>

OCDE. Estadísticas de Desarrollo. [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

Organización de las Naciones Unidas. Clasificación Estándar Internacional de Comercio.  
<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?cl=14>

Organización de las Naciones Unidas, Programa para el Comercio y el Desarrollo, Manual de Estadísticas de Comercio y Desarrollo  
<http://stahttp://comtrade.un.org/db/mr/rfReportersList.aspx?bw=Cts.unctad.org/Handbook/TableViewer/tableView.aspx>

Organización Internacional del Trabajo -Convenios  
<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/newratframeS.htm>

Organización Mundial del Comercio  
[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/countries\\_e/european\\_communities\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/european_communities_e.htm)

<http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>

[http://stat.wto.org/CountryProfiles/E27\\_E.htm](http://stat.wto.org/CountryProfiles/E27_E.htm)

[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/glossary\\_e/glossary\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/glossary_e.htm)

Observatorio Social de las Relaciones UE-América Latina, [www.observatorioueal-alop.eu](http://www.observatorioueal-alop.eu)

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2009. "Human Development Report 2009". [http://hdrstats.undp.org/es/countries/country\\_fact\\_sheets/cty\\_fs\\_CHL.html](http://hdrstats.undp.org/es/countries/country_fact_sheets/cty_fs_CHL.html)

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2009. "El concepto de Desarrollo Humano". <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Índice de Desarrollo Humano  
<http://hdr.undp.org/en/statistics/>

Programa Empresas Innovadoras <http://www.empresasinnovadoras.cl>

ProChile. Gerencia de Desarrollo. [www.prochile.cl](http://www.prochile.cl)

Servicio de Impuestos Internos de Chile (SII) [http://www.sii.cl/portales/inversionistas/info\\_inversionistas/dl600.htm](http://www.sii.cl/portales/inversionistas/info_inversionistas/dl600.htm) (Consultado el 25 de agosto de 2010).

Servicio Nacional de Aduanas. Departamento de Estudios. Informe comercio entre Chile y la UE 2003-2004, y 2005. <http://www.aduana.cl>

Sistema de la Integración Centroamericana <http://www.sica.int/>

Universidad de Sevilla. Glosario de Pesca <http://www.sav.us.es/formaciononline/otros/pesca/93glosarionz.html> (consultado el 20 de octubre de 2009)

Vinisfera. Revista de Vinos [http://www.vinisfera.com/revista/index.php?option=com\\_content&view=article&id=182:cambio-climatico-la-revolucion-vitivinicola-que-se-aproxima&catid=13:gobal&Itemid=36](http://www.vinisfera.com/revista/index.php?option=com_content&view=article&id=182:cambio-climatico-la-revolucion-vitivinicola-que-se-aproxima&catid=13:gobal&Itemid=36) (consultado el 09 de noviembre de 2009)

## **ENTREVISTAS:**

Entrevista a José Miguel Torres

Encargado de Asuntos Económicos y Comercial de la Delegación de la Unión Europea, Santiago de Chile, Chile.

Fecha: 21 de abril de 2009

Entrevista a Juan Fierro

Director del departamento para Europa, África y Medio Oriente, DIRECON.

FECHA: 26 de marzo 2009

Entrevista a Luis Maia

Responsable Desk Chile de Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, Bruselas, Bélgica.

Fecha: 31-01-2007

Entrevista a Pablo Urría

Ministro Consejero Económico de la Misión de Chile ante la UE, negociador de la DIRECON para el Acuerdo con la UE y con EE.UU. , Bruselas, Bélgica.

Fecha: 30-01-2007

Entrevista a funcionario de la Comisión Europea, encargado de las negociaciones de comercio UE-Mercosur y Chile desde 1997, que aceptó dar una entrevista en forma Bruselas, Bélgica.

Fecha: 26-01-2007

## **Anexos:**

## **Anexo 1. Lista de Siglas y Abreviaturas**

AA Acuerdo de Asociación

ACP Países de Asia, Caribe y Pacífico

ADPIC Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio

AGCI Agencia de Cooperación Internacional de Chile

ALA Asia y América Latina

ALADI Asociación Latinoamérica de Integración

ALCA Área de libre comercio de las Américas

AL-Invest América Latina Inversiones

ALOP Observatorio Social de las Relaciones América Latina Unión Europea

AOD Ayuda Oficial al Desarrollo

APC Acuerdo Preferencial de Comercio

APEC Asia-Pacific Economic Cooperation

ASEAN Association of Southeast Asian Nation

ASEM Asia-Europe Meeting

ASEXMA Asociación Gremial de Exportadores de Manufacturas

ASIPES Asociación de Industriales Pesqueros

AUE Acta Única Europea

BEI Banco Europeo de Inversiones

BID Banco Interamericano de Desarrollo

BM Banco Mundial

CAE Coeficiente de Apertura Externa

CAN Comunidad Andina de Naciones

CE Comisión Europea

CECA Comunidad Europea del Carbón y el Acero

CECOPAC Centro Conjunto para Operaciones de Paz en Chile

CEE Comunidad Económica Europea

CELARE Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CES Comité Económico y Social

CINVER Comité de Inversiones Extranjeras

CMUE Comité Militar de la UE

COCHILCO Comisión Chilena del Cobre

CORFO Corporación de Fomento

CPC Confederación de la Producción y del Comercio

CPE Cooperación Política Europea

CPS Comité Político y de Seguridad

CONAPACH Corporación Nacional de Pescadores Artesanales

CONICYT Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

CUT Central Unitaria de Trabajadores

DD.HH. Derechos Humanos

DG DEV Dirección General para el Desarrollo de la UE

DG Dirección General

DG ELARG Dirección General de Ampliación

DG POLDE Dirección General de Evaluación de Políticas de Desarrollo

DG DEV Dirección General de Desarrollo

DIRECON Dirección Económica

DPI Departamento de Protección Industrial

ECIP Socios de Inversión de las Comunidades Europeas

EE.UU. Estados Unidos

EFTA European Free Trade Agreement

EPI Economía Política Internacional

EMUE Estado Mayor de la UE

EURATOM European Atomic Energy Community

EUROMED Asociación Euromediterránea

EuropeAid Oficina Europea de Cooperación

FAO Fondo para la Agricultura y la alimentación

FED Fondos Europeos de Desarrollo

FEDEFRUTA Federación Gremial Nacional de Productores de Fruta

FEPACH Federación de Procesadores de Alimentos y Agroindustriales de Chile

FIC Fondo de Innovación para la Competitividad

ICD Instrumentos de Cooperación al Desarrollo

ICEX Instituto de Comercio Exterior

IED Inversión Extranjera Directa

IEVA Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación

INAPI Instituto Nacional de Propiedad Industrial

IPA Instituto de Ayuda a la Preadhesión

IPC Índice de Percepción de la Corrupción

ISI Industrialización por Sustitución de Importaciones

ISO International Organization for Standardization

ISP Prestadores de Servicios en Internet

JAI Justicia y Asuntos de Interior

MERCOSUR Mercado Común del Sur

MSF Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

NAFTA North American Free Trade Agreement

NICs New Industrialized Countries

OBREAL Observatorio de las Relaciones Unión Europea América Latina

OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODEPA Oficina de Estudios y Políticas Agrícolas

OEA Organización de Estados Americanos

OIT Organización Internacional del Trabajo

OMC Organización Mundial de Comercio

OMPI Organización Mundial de la Propiedad Intelectual

OMS Organización Mundial de la Salud

OTAN Organización del Tratado del Atlántico Norte

PAC Política Agrícola Común

PCT Tratado de Cooperación en materia de Patentes

PE Parlamento Europeo

PESC Política Exterior y de Seguridad Común

PESD Política de Defensa Común

PI Propiedad Intelectual

PIB Producto Interno Bruto

PMA País Menos Adelantado

PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PVD País en Vías de Desarrollo

RELEX Relaciones Externas

RMS Rendimiento Máximo Sostenible

SAG Servicio Agrícola y Ganadero

SUBPESCA Subsecretario de Pesca

SERNAPESCA Servicio Nacional de Pesca

SGP Sistema Generalizado de Preferencias

SII Servicio de Impuestos Internos

SITC Clasificación Estándar Internacional de Comercio

SPS Sanitary and Phytosanitarie Standard

SONAMI Sociedad Nacional de Minería

TCR Tipo de Cambio Real

TEC Tratado de la Comunidad Europea

TI Transparencia Internacional

TLC Tratado de Libre Comercio

TLCAN Tratado de Libre Comercio de América del Norte

TUE Tratado de la Unión Europea

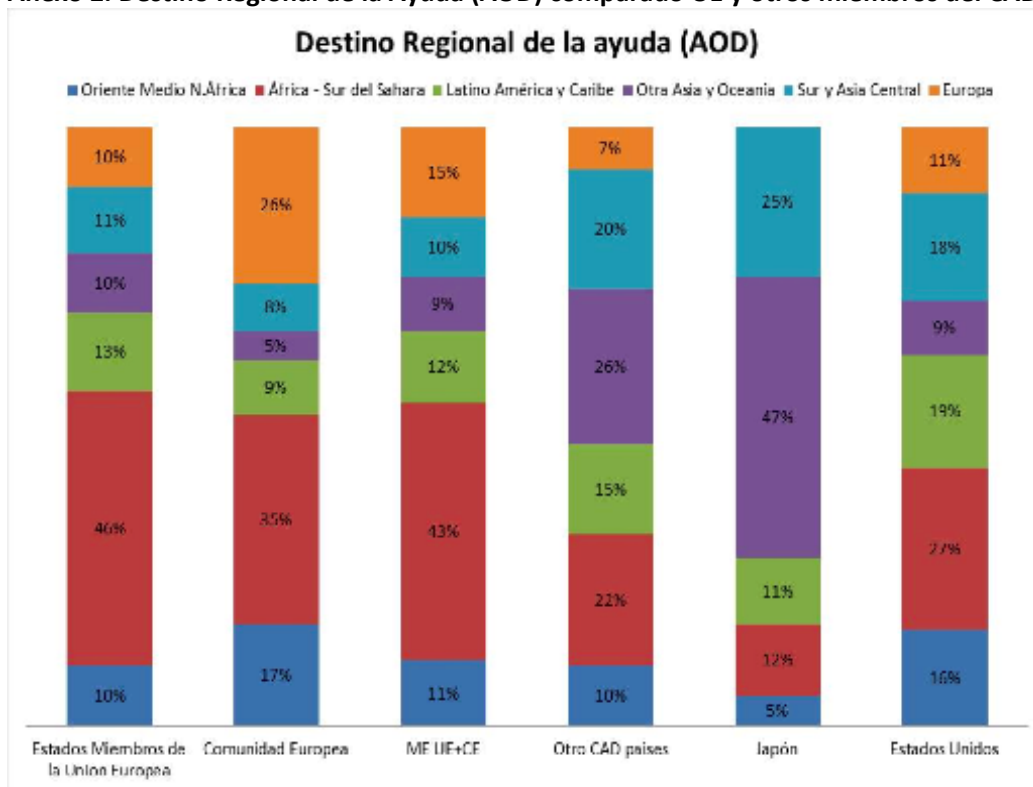
UE Unión Europea

UEO Unión Europea Occidental

ZEE Zona Económica Exclusiva



**Anexo 2. Destino Regional de la Ayuda (AOD) comparado UE y otros miembros del CAD**



Fuente: EU Donor Atlas, 2004.

### Anexo 3. Cuadro Tratados de Libre Comercio de la UE con el resto del mundo

| TLC                                      | COBERTURA           | TIPO         | FECHA DE ENTRADA EN VIGOR |
|--|---------------------|--------------|---------------------------|
| EC – Albania                             | Goods &             | FTA &        | 01-Dec-2006(G)            |
|  | Services            | EIA          | 01-Apr-2009(S)            |
| EC – Algeria                             | Goods               | FTA          | 01-Sep-2005               |
| EC - Andorra                             | Goods               | CU           | 01-jul-1991               |
| EC – Bosnia                              | Goods               | FTA          | 01-jul-2008               |
| EC - Cameroon                            | Goods               | FTA          | 01-oct-209                |
| EC - CARIFORUM States EPA                | Goods &<br>Services | FTA &<br>EIA | 01-nov-2008               |
| EC – Chile                               | Goods &             | FTA &        | 01-feb-2003               |
|  | Services            | EIA          | 01-mar-2005               |
| EC – Côte d'Ivoire                       | Goods               | FTA          | 01-jan-2009               |
| EC – Croatia                             | Goods &             | FTA &        | 01-mar-2002               |
|  | Services            | EIA          | 01-feb-2005               |
| EC – Egypt                               | Goods               | FTA          | 03-jun-2004               |
| EC – Faroe Islands                       | Goods               | FTA          | 01-jan-1997               |
| EC Former Yugoslav Republic of Macedonia | Good &              | FTA &        | 01-jun-2001(G)            |
|  | Services            | EIA          | 01-apr-2004(S)            |
| EC – Iceland                             | Goods               | FTA          | 01-apr-1973               |
| EC – Israel                              | Goods               | FTA          | 01-jun-2000               |

|   |          |       |                |
|---|----------|-------|----------------|
| EC – Jordan                                   | Goods    | FTA   | 01-may-2002    |
| EC – Lebanon                                  | Goods    | FTA   | 01-mar-2003    |
| EC – México                                   | Goods &  | FTA & | 01-jul-2000(G) |
|   | Service  | EIA   | 01-oct-2000(S) |
| EC – Montenegro                               | Goods &  | FTA & | 01-jul-2008(G) |
|   | Services | EIA   | 01-may-2010(S) |
| EC – Morocco                                  | Goods    | FTA   | 01-mar-2000    |
| EC – Norway                                   | Goods    | FTA   | 01-jul-1973    |
| EC – Overseas Countries and Territories (OCT) | Goods    | FTA   | 01-jan-1971    |
| EC – Palestinian Authority                    | Goods    | FTA   | 01-jul-1997    |
| EC – South Africa                             | Goods    | FTA   | 01-jan-2000    |
| EC – Switzerland – Liechtenstein              | Good     | FTA   | 01-jan-1973    |
| EC – Syria                                    | Goods    | FTA   | 01-jul-1977    |
| EC – Tunisia                                  | Goods    | FTA   | 01-mar-1998    |
| EC – Turkey                                   | Goods    | CU    | 01-jan-1996    |
| EU – Korea, Republic of                       | Goods &  | FTA & | 01-jul-2011    |
|   | Service  | EIA   |                |
| EU – San Marino                               | Goods    | CU    | 01-APR-2002    |
| EU – Serbia                                   | Goods    | FTA   | 01-FEB-2010    |
| European Union – Papua New Guinea/Fiji        | Goods    | FTA   | 20-DEC-2009    |

Fuente: OMC. 2011. UE Country Profile.

#### Anexo 4. Cuadro Tratados de Libre Comercio de Chile con el resto del mundo

| País o grupos de Países               | Tipo de Acuerdo                                | Fecha Firma             | Entrada en Vigencia   |
|---------------------------------------|--|-------------------------|---|
| Venezuela                             | Acuerdo de complementación Económica N°23      | 02 de abril de 1993     | 01 de julio de 1993.<br>Publicación Diario Oficial:<br>30 de junio de 1993          |
| Bolivia                               | Acuerdo de Complementación Económica N°22      | 06 de abril de 1993     | 30 de junio de 1993.<br>Publicación Diario Oficial:<br>30 de junio de 1993          |
| Mercosur (4)                          | Acuerdo de Complementación Económica N°35      | 25 de junio de 1996     | 01 de octubre de 1996.<br>Publicación Diario Oficial:<br>04 de octubre de 1996      |
| Canadá                                | Tratado de Libre Comercio                      | 05 de diciembre de 1996 | 05 de julio de 1997.<br>Publicación Diario Oficial:<br>05 de julio de 1997.         |
| México                                | Tratado de Libre Comercio                      | 17 de abril de 1998     | 31 de julio de 1999.<br>Publicación Diario Oficial:<br>31 de julio de 1999.         |
| Costa Rica (TLC Chile-Centroamérica)  | Protocolo Bilateral. Tratado de Libre Comercio | 18 de octubre de 1999   | 14 de febrero de 2002.<br>Publicación Diario Oficial:<br>14 de febrero de 2002.     |
| El Salvador (TLC Chile-Centroamérica) | Protocolo Bilateral. Tratado de Libre Comercio | 30 de noviembre de 2000 | 01 de junio de 2002.<br>Publicación Diario Oficial:<br>01 de junio de 2002.         |
| Unión Europea (2)                     | Acuerdo de Asociación Económica                | 18 de noviembre de 2002 | 01 de febrero de 2003.<br>Publicación Diario Oficial:<br>01 de febrero de 203.      |
| Estados Unidos                        | Tratado de Libre Comercio                      | 06 de junio de 2003     | 01 de enero de 2004.<br>Publicación Diario Oficial:<br>31 de diciembre de 2003.     |
| Corea                                 | Tratado de Libre Comercio                      | 15 de febrero de 2003   | 01 de abril de 2004.<br>Publicación Diario Oficial:<br>01 de abril de 2004.         |
| EFTA (3)                              | Tratado de Libre Comercio                      | 26 de junio de 2003     | 01 de diciembre de 2004.<br>Publicación Diario Oficial:<br>01 de diciembre de 2004. |
| China                                 | Tratado de Libre Comercio                      | 18 de noviembre de 2005 | 01 de octubre de 2006.<br>Publicación Diario Oficial:<br>23 de septiembre de 2006.  |
| P-4 (1)                               | Acuerdo de Asociación Económica                | 18 de julio de 2003     | 08 de noviembre de 2006.<br>Publicación Diario Oficial:<br>08 de noviembre de 2006. |
| India                                 | Acuerdo de Alcance Parcial                     | 8 de marzo de 2006      | 17 de agosto de 2007.<br>Publicación Diario Oficial:                                |

|                                     |   |                         |   |
|-------------------------------------|---|-------------------------|---|
|                                     |   |                         | 18 de agosto de 2007.   |
| Japón                               | Acuerdo de Asociación Económica                   | 27 de marzo de 2007     | 03 de septiembre de 2007.<br>Publicación Diario Oficial:<br>03 de septiembre de 2007. |
| Panamá                              | Tratado de Libre Comercio                         | 27 de junio de 2006     | 07 de marzo de 2008.<br>Publicación Diario Oficial:<br>07 de marzo de 2008.           |
| Cuba                                | Acuerdo de Alcance Parcial                        | 20 de diciembre de 1999 | 27 de junio de 2008.<br>Publicación Diario Oficial:<br>28 de agosto de 2008.          |
| Honduras (TLC Chile-Centroamérica)  | Protocolo bilateral.<br>Tratado de Libre Comercio | 22 de noviembre de 2005 | 19 de julio de 2008.<br>Publicación Diario Oficial:<br>28 de agosto de 2008.          |
| Perú                                | Acuerdo de Libre Comercio                         | 22 de agosto de 2006    | 01 de marzo de 2009.<br>Publicación Diario Oficial:<br>28 de febrero de 2009.         |
| Australia                           | Acuerdo de Libre Comercio                         | 30 de julio de de 2008  | 06 de marzo de 2009.<br>Publicación Diario Oficial:<br>06 de marzo de 2009.           |
| Colombia                            | Acuerdo de Libre Comercio                         | 27 de noviembre de 2006 | 08 de marzo de 2009.<br>Publicación Diario Oficial:<br>08 de mayo de 2009.            |
| Ecuador                             | Acuerdo de Complementación Económica N°65         | 10 de marzo de 2008     | 25 de enero de 2010.<br>Publicación Diario Oficial:<br>16 de febrero de 2010          |
| Guatemala (TLC Chile-Centroamérica) | Protocolo Bilateral.<br>Tratado de Libre comercio | 07 de diciembre de 2007 | 23 de marzo de 2010.<br>Publicación Diario Oficial:<br>05 de agosto de 2010           |
| Turquía                             | Tratado de Libre Comercio                         | 14 de julio de 2009     | 01 de marzo de 2011.<br>Publicación Diario Oficial:<br>01 de marzo de 2011            |

#### Acuerdos concluidos.

|                                     |   |                         |                            |
|-------------------------------------|---|-------------------------|----------------------------|
| Malasia                             | Tratado de Libre Comercio                         | 15 de noviembre de 2010 | En trámite administrativo  |
| Nicaragua (TLC Chile-Centroamérica) | Protocolo Bilateral.<br>Tratado de Libre Comercio | 22 de febrero de 2011   | En trámite administrativo. |
| Vietnam                             | Tratado de Libre Comercio                         |                         | Negociación concluida.     |

#### Acuerdos en negociación

|                           |                           |  |  |
|---------------------------|---------------------------|--|--|
| Tailandia                 | Tratado de Libre Comercio |  |  |
| Trans Pacific Partnership | Tratado de Libre          |  |  |

|                      |                             |  |  |
|----------------------|-----------------------------|--|--|
| (TPP) (5)            | Comercio                    |  |  |
| China Inversiones    | Capítulo de Inversiones TLC |  |  |
| Profundización India | Acuerdo de Alcance Parcial  |  |  |

- (1) Pacífico -4, Integrado por Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam.
- (2) Los países miembros de la Unión Europea son: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Rumania y Bulgaria.
- (3) La Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) está integrada por: Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.
- (4) El Mercado Común del Sur está integrado por: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Chile participa como país asociado.
- (5) La negociación del acuerdo Transpacífico (TPP) está compuesta por los siguientes países: Australia, Brunei, Chile, Estados Unidos, Malasia, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

Fuente: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON).

## Anexo 5. Evolución del Tipo de Cambio Real en Chile

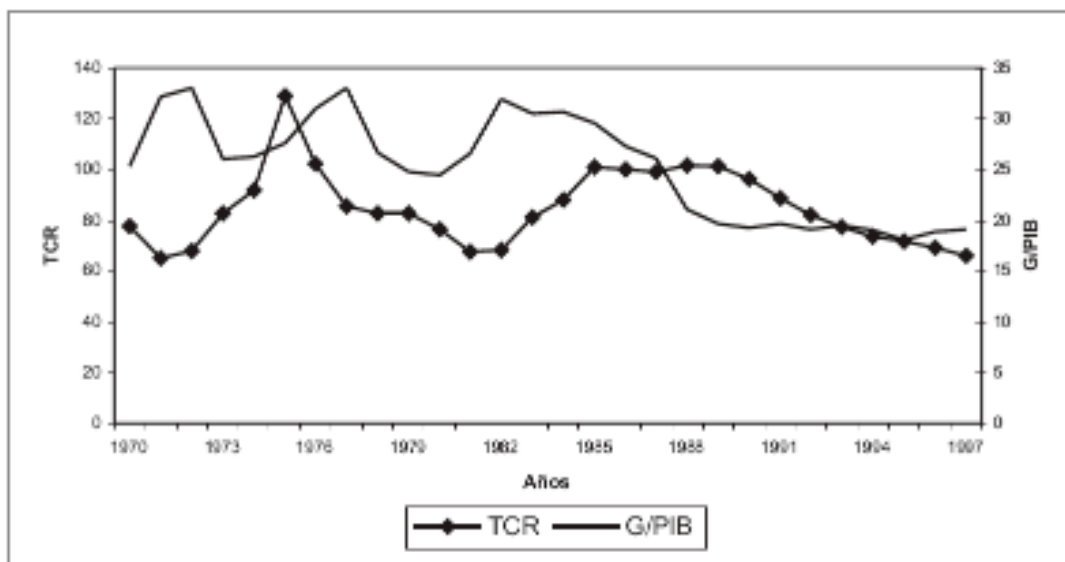


Gráfico 1. TCR y G/PIB: Datos sobre TCR: Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Bases de Datos del Programa Interamericano de Macroeconomía Aplicada. Varios Años. Datos sobre G/PIB: Larraín y Vergara. Reformas Económicas de Chile. (Varios años).

Fuente: Cerda N., R. Donoso, y A. Navarro Lema. 2000. *Tipos de cambio en Chile*.

## Anexo 6. Evolución de las negociaciones para establecer un Acuerdo de Asociación

| <b>Evolución de las negociaciones</b>   | <b>Años</b>        | <b>Objetivos</b>  |
|---|--------------------|---|
| Inicio de Negociaciones para la firma de un Acuerdo Marco de Cooperación                                  | Junio -1990        |   |
| Cumbre de Madrid  | Junio - 1995       | Institucionalización del Dialogo Político   |
| Firma del Acuerdo Marco   | Junio - 1996       | Establecer una asociación de carácter político y económico  |
| Primera Comisión Mixta  | Diciembre - 1996   | Establecer las áreas de interés reciproco en los ámbitos sectoriales  |
| Segunda Comisión Mixta  | Diciembre - 1997   | Inicio a la etapa de aproximación de posiciones   |
| Tercera Comisión Mixta  | Mayo - 1998        | Ratificar las convergencias en el ámbito comercial  |
| Consejo Europeo   | 21 junio - 1999    | Aprobar las directrices de negociación para el establecimiento de una Asociación Política y Económica entre Chile y la Unión Europea  |
| Primer Consejo Conjunto   | 24 Noviembre-1999  | Puesta en marcha del Consejo Conjunto - Puesta en marcha de las negociaciones para lograr el Acuerdo de Asociación. Tres grupos de trabajos: Dialogo Político, Cooperación y Comercio |
| Inicio de las rondas del Comité Negociador (9 reuniones)  | 2000-2002          | Negociar los términos del futuro acuerdo de asociación.   |
| II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno entre América latina y el Caribe con la Unión Europea (Madrid) | Mayo - 2002        | Dan por finalizadas las negociaciones del acuerdo.  |
| Firma del Acuerdo de Asociación   | 18 Noviembre- 2002 | Suscribir el Acuerdo de Asociación  |
| Entrada en vigor del Acuerdo de Asociación  | 1 Febrero- 2003    |   |

Fuente: elaboración propia en base a las conclusiones de las rondas de negociación

## Anexo 7. Desgravación arancelaria en el Acuerdo de Asociación

### PROGRAMA DE LIBERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA, POR SECTORES PRODUCTIVOS

(cifras en miles de euros y promedio 1998 – 2000)

#### SECTOR AGRICULTURA PRIMARIA Y PROCESADA

| Categoría           | Ítems de Nomenclatura |            |           | Importaciones UE desde Chile |             |           |
|---------------------|-----------------------|------------|-----------|------------------------------|-------------|-----------|
|                     | Nº                    | %          | Acumulado | Valores                      | %           | Acumulado |
| Desg. Inmediata     | 833                   | 39,6%      | 39,6%     | 365.286                      | 47,2%       | 47,2%     |
| Desg. 4 años        | 335                   | 15,9%      | 55,5%     | 325.155                      | 42,0%       | 89,2%     |
| Desg. 7 años        | 202                   | 9,6%       | 65,1%     | 79.784                       | 10,3%       | 99,6%     |
| Desg. 10 años       | 121                   | 5,7%       | 70,9%     | 392                          | 0,1%        | 99,6%     |
| Régimen de cuotas   | 614                   | 29,2%      | 100,0%    | 3.080                        | 0,4%        | 100,0%    |
| <b>Total Sector</b> | <b>2.105</b>          | <b>10%</b> |           | <b>773.697</b>               | <b>100%</b> |           |

#### SECTOR PESCA

| Categoría           | Ítems de Nomenclatura |             |           | Importaciones UE desde Chile |             |           |
|---------------------|-----------------------|-------------|-----------|------------------------------|-------------|-----------|
|                     | Nº                    | %           | Acumulado | Valores                      | %           | Acumulado |
| Desg. Inmediata     | 74                    | 20,7%       | 20,7%     | 87.459                       | 34,9%       | 34,7%     |
| Desg. 4 años        | 147                   | 41,1%       | 61,8%     | 99.456                       | 39,7%       | 74,4%     |
| Desg. 7 años        | 11                    | 3,1%        | 64,8%     | 7.659                        | 3,1%        | 77,5%     |
| Desg. 10 años       | 124                   | 34,6%       | 99,5%     | 45.648                       | 18,2%       | 95,7%     |
| Excepción           | 2                     | 0,6%        | 100,0%    | 10.161                       | 4,1%        | 100,0%    |
| <b>Total Sector</b> | <b>358</b>            | <b>100%</b> |           | <b>250.383</b>               | <b>100%</b> |           |

#### SECTOR INDUSTRIAL

| Categoría           | Ítems de Nomenclatura |               |           | Importaciones UE desde Chile |               |           |
|---------------------|-----------------------|---------------|-----------|------------------------------|---------------|-----------|
|                     | Nº                    | %             | Acumulado | Valores                      | %             | Acumulado |
| Desg. Inmediata     | 6.887                 | 88,0%         | 88,0%     | 2.833.368                    | 99,8%         | 99,8%     |
| Desg. 3 años        | 942                   | 12,0%         | 100,0%    | 5.559                        | 0,2%          | 100,0%    |
| <b>Total Sector</b> | <b>7.829</b>          | <b>100,0%</b> |           | <b>2.838.927</b>             | <b>100,0%</b> |           |

Fuente: DIRECON

**PROGRAMA DE LIBERACIÓN DE CHILE  
POR SECTORES PRODUCTIVOS**  
(cifras en miles de dólares año 2000)

**SECTOR AGRICULTURA PRIMARIA Y PROCESADA**

| Categoría           | Items de Nomenclatura |             |                | Importaciones UE desde Chile |       |           |
|---------------------|-----------------------|-------------|----------------|------------------------------|-------|-----------|
|                     | Nº                    | %           | Acumulado      | Valores                      | %     | Acumulado |
| Desg. Inmediata     | 568                   | 75.5%       | 75.5%          | 89.514                       | 78.7% | 78.7%     |
| Desg. 5 años        | 37                    | 4.9%        | 80.4%          | 16.605                       | 14.6% | 93.3%     |
| Desg. 10 años       | 75                    | 10.0%       | 90.4%          | 1.065                        | 0.9%  | 94.2%     |
| Régimen de cuotas   | 72                    | 9.6%        | 100.0%         | 6.569                        | 5.8%  | 100.0%    |
| <b>Total Sector</b> | <b>752</b>            | <b>100%</b> | <b>113.753</b> | <b>100%</b>                  |       |           |

**SECTOR PESCA**

| Categoría           | Items de Nomenclatura |               |              | Importaciones UE desde Chile |       |           |
|---------------------|-----------------------|---------------|--------------|------------------------------|-------|-----------|
|                     | Nº                    | %             | Acumulado    | Valores                      | %     | Acumulado |
| Desg. Inmediata     | 177                   | 95.7%         | 95.7%        | 5.501                        | 97.7% | 97.7%     |
| Excepción           | 8                     | 4.3%          | 100.0%       | 128                          | 2.3%  | 100.0%    |
| <b>Total Sector</b> | <b>185</b>            | <b>100.0%</b> | <b>5.629</b> | <b>100.0%</b>                |       |           |

**SECTOR INDUSTRIAL**

| Categoría           | Items de Nomenclatura |               |                  | Importaciones UE desde Chile |       |           |
|---------------------|-----------------------|---------------|------------------|------------------------------|-------|-----------|
|                     | Nº                    | %             | Acumulado        | Valores                      | %     | Acumulado |
| Desg. Inmediata     | 4.689                 | 95.3%         | 95.3%            | 2.467.648                    | 92.1% | 92.1%     |
| Desg. 5 años        | 147                   | 3.0%          | 98.3%            | 131.519                      | 4.9%  | 97.0%     |
| Desg. 7 años        | 83                    | 1.7%          | 100.0%           | 80.366                       | 3.0%  | 100.0%    |
| <b>Total Sector</b> | <b>4.919</b>          | <b>100.0%</b> | <b>2.679.533</b> | <b>100.0%</b>                |       |           |

Fuente: DIRECON

## Anexo 8. Intercambio comercial de la UE en el mundo

| REGIONS AND FTA STATUS  |   | Industrial products* |             | Agricultural products** |             |
|---|---|----------------------|-------------|-------------------------|-------------|
|   |   | Imports (%)          | Exports (%) | Imports (%)             | Exports (%) |
| <b>OPERATIONAL FTAS</b>   |   | <b>22.3</b>          | <b>27.7</b> | <b>24.3</b>             | <b>20.1</b> |
| Chile, Mexico, South Africa   | Developing country FTAs                                   | 2.5                  | 3.4         | 5.7                     | 2.2         |
| Andorra, San Marino, Turkey, Iceland, Liechtenstein, Norway, Switzerland                            | EFTA and customs Unions                                   | 14.6                 | 15.9        | 11.6                    | 14.6        |
| Caribbean ACP   | EPAs  | 0.3                  | 0.3         | 1.0                     | 0.6         |
| Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Morocco, Occupied Palestinian Territory, Tunisia           | Mediterranean countries, FTAs                             | 4.0                  | 5.9         | 4.5                     | 7.9         |
| Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro, Serbia | Western Balkans, Stabilisation and Association Agreements | 0.9                  | 2.2         | 1.5                     | 3.7         |
| <b>FTA NEGOTIATIONS CONCLUDED BUT NOT YET APPLIED, ONGOING AND PLANNED FTA NEGOTIATIONS</b>         |   | <b>21.8</b>          | <b>25.6</b> | <b>56.2</b>             | <b>26.2</b> |
| Bolivia, Ecuador, Peru, Colombia  | Andean Community  | 0.4                  | 0.6         | 5.3                     | 0.4         |
| Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore, Thailand, Vietnam                   | ASEAN   | 5.4                  | 4.6         | 9.8                     | 4.2         |
| Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama                                     | Central America   | 0.2                  | 0.4         | 2.8                     | 0.4         |
| Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi Arabia, United Arab Emirates                                    | Gulf Cooperation Council (GCC)                            | 2.0                  | 5.3         | 0.3                     | 5.1         |
| Argentina, Brazil, Paraguay, Uruguay  | MERCOSUR  | 1.5                  | 2.5         | 20.9                    | 1.5         |
| Armenia, Azerbaijan, Canada, Georgia, India, Korea, Libya, Moldova, Syria, Ukraine                  | Other FTAs  | 10.0                 | 9.1         | 7.2                     | 8.0         |
| ACPs less Caribbean   | EPAs  | 2.3                  | 3.2         | 10.5                    | 6.6         |
| <b>NO FTAS</b>  |   | <b>55.8</b>          | <b>46.7</b> | <b>10.5</b>             | <b>44.7</b> |
| Australia, China, Japan, New Zealand, Russia, United States   | Major trading partners                                    | 50.3                 | 38.6        | 16.6                    | 35.8        |
| <i>Rest of the world (~ 70 countries)</i>   |   | <i>5.5</i>           | <i>8.1</i>  | <i>2.9</i>              | <i>8.9</i>  |

Source: European Commission. Note: \* HS25-99. \*\* HS01-24. Note: concluded FTA negotiations but not yet applied FTAs in italics.

Fuente: Comisión Europea. 2010. Trade, Growth and World Affairs.

## **Summary in English:**

### **1. Introduction**

This thesis analyzes the factors that led the European Union (EU) to sign an Association Agreement (AA) with Chile in the year 2002. First, a study of the historical context in which the agreement was negotiated and the expectations of the interested parties involved in the agreement is performed, in order to explain the political and economic reasons that led to the signing. Secondly, an analysis is made of the negotiating process initiated in 1999, which led to the signing of the most advanced Agreement ever signed between the EU and a Latin American country, as well as of the results of the AA regarding the final content agreed to by the two partner countries. Finally, some progress regarding the commitments included in the Agreement are observed, and the obstacles that could be removed in order to assure a higher degree of success regarding the distribution of the benefits of the Agreement among the citizenry of the two partner countries are presented prospectively.

Based on the nature of the Agreement itself, it is sought to analyze its content regarding trade issues, but also linking these to related transversal issues such as cooperation and political dialogue. This is based on three main objectives: 1) to explain the factors that made the initiation of negotiations possible; 2) to analyze the negotiating process and its results through a study of the actors and their corresponding interests; and 3) to observe the evolution of commercial relations, evaluating the current situation and its future projections according to the limits of each of the two partner countries.

It is important to analyze the characteristics of each unit of analysis and the political and economic orientations that influence the concrete actions of each actor implied in the management and application of the Agreement. The purpose is to explain the behavior of the actors, their interests and the results obtained in the Association Agreement through the lens of International Relations and International Political Economy. Due to the nature of foreign policy and the application of its economic and political instruments, the Units of Analysis in this study consist mainly of the following: the governments and their institutions, which define trade and foreign policies;

corporate and union associations, which act as lobbying organizations that influence decision making.

Despite the limited size of its market and the marked economic asymmetry with the EU, Chile signed a very advanced Association Agreement, for which it is important to analyze the specificity of the Chilean economic model as a case of reference regarding EU-Latin American relations. This is especially important in a historical context in which the priority of the EU was to promote bi-regional relations based on regional integration and free trade.

To date, the relations between the EU and the Latin American region have been studied through the perspectives and disciplines of political science and international relations, or from an economic perspective. In the case of the Agreement between the EU and Chile, several authors have analyzed the mutual interests and the contents of the agreement<sup>608</sup>. However, there has been no analysis that includes a more in-depth study of the endogenous and exogenous factors that led to the Agreement, and which takes the political and economic actors into account in order to determine the true interests that were sought out. In other words, a study from the point of view of the formulation of foreign policy, but also rooted in international political economy. After an exhaustive review of the research that has been performed to date, it is clear that there is a significant gap in the academic literature on the Agreement between the EU and Chile. Although there are many publications on European foreign policy regarding the institutional process involved in decision-making, and the general objectives and the capacity for action of the EU, there are no specific studies on the negotiating process with Chile, the real objective of the

---

<sup>608</sup> Regarding these authors it is possible to point to: Blanc Altemir, A. 2005. Los tres pilares del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea: diálogo político, cooperación y comercio. *Revista de Estudios Internacionales* (151). Universidad de Chile; Fernández-Ardavín, A., and I. Hurtado. 2005. Análisis del Acuerdo Comercial con Chile y sus repercusiones sobre el Comercio Exterior Español. *Tribuna de Economía ICE*, September-October (825); García de Lomana, R. 2002. Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile. Información Comercial Española-Publicación del Ministerio de Economía. España: Subdirección General de Coordinación y Evaluación Comercial; Casanueva, H., E. Moyano and R. Madera. 2008. *Análisis de los cinco años del Acuerdo. Centro Latinoamericano para las relaciones con Europa*. Santiago de Chile: CELARE.; Gamboa, R. 2008. *El Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea. Una evaluación a cinco años de su firma*. In: *América Latina y la Unión Europea: una integración esperanzadora pero esquivada*, ed. Osterlof Obregón, D., San José de Costa Rica: Juricentro, OBREAL, FLACSO. Freres, C.; S. Gratius, T. Mallo, A. Pellicer and J. A. Sanahuja (eds). 2007. *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?* Madrid: Fundación Carolina-CeALCI.

Agreement, and the expected regional impact. At the same time, there is a lack of academic research that analyzes the decision-making process regarding foreign policy and the objectives for the Agreement from the Chilean side. In this way, the information compiled in the context of this thesis will be without a doubt a contribution to scientific knowledge, both regarding the study of the foreign relations of both the European Union and Chile.

In this study, it is not sought to predict the results of the AA, but rather to uncover explanations complementary to those provided by theories of International Political Economy and International Relations, based on a review of the confluence of actors and the negotiating processes in a special historical context. The complexity of European Union foreign policy analysis lays in the fact that it is not the actions of the state itself that are observed, but rather those of a new emergent entity made up of a compendium of national and European interests. In addition, these actions are not limited to commercial objectives, but rather point towards the higher objective of positioning the EU within the international system and specifically within the Latin American subsystem.

## **2. Relevance of the study, objectives and hypothesis**

At a time in which globalization and trade liberalization appeared as agents of change due to their intensity and velocity in the 1990's, the EU presented itself as an internationally recognized actor in the field of economics, as it was the number one trade power in the world. At the same time, it was less well known for its foreign policy, as this was still incipient at the time. In Latin America, the EU was positioned as a trade partner with values strongly rooted in democracy and respect for International Law.

Although Chile was not a priority partner in the region, it was the first country to sign an Association Agreement with the EU in South America, for which reason it is a significant case to be studied, as it might serve as a model for future such agreements in the region. Chile represents only 0.5% of extra-community trade for the EU; it is a developing country with a small market and a definitively limited purchasing power. For this reason, it is worth posing the question: why does the EU have a fourth generation agreement with this small country? How did Chile attract the

attention of the EU? What were the economic and political interests of both parties? Is it possible to determine what a successful agreement means to each party?

In order to provide an answer to these questions, the present research seeks to:

1) Determine what economic and political factors favored the initiation of negotiations:

- The macroeconomic stability of Chile
- The trade strategy of Chile
- The democratic consolidation of Chile
- The regulatory framework of Chile

2) Examine the behavior of the actors that influenced decision-making in the negotiations: government officials, lobbying groups, civil society, etc.;

3) Identify the most significant economic political interests of each side: trade competition, international insertion strategies, and strategic regional positioning;

4) Evaluate the contents of the Agreement regarding trade and cooperation, according to the economic and political contexts of each party.

The EU initiated trade negotiations with Chile in order to reach a fourth generation Association Agreement<sup>609</sup>. Association Agreements, also known in the EU as Mixed agreements<sup>610</sup>, include three important pillars: political dialogue, economic cooperation and trade. The signing of an Association Agreement between the EU and Chile in 2002 represented the recognition of the political maturity and economic solidity of Chile, which the EU identified as a qualified and

---

<sup>609</sup> A fourth generation agreement, beyond the traditional aspects of economic and technical cooperation, includes elements involving institutionalized political dialogue and reciprocal trade preferences designed to liberalize bilateral trade.

<sup>610</sup> Traditional trade or cooperation agreements were binding only to the EU, but in incorporating new areas involving politics and economics that imply the responsibility of the member states, the Agreements had to be signed and ratified by both the EU community institutions and by the fifteen member states, for which reason they are referred to as Mixed Agreements. Macleod, I; I.D. Hendry; y S. Hyett. 1996. *The External Relation of the European Community*. Oxford: Oxford, Clarendon Press: 143.

trustworthy partner, as well as a model of development and stability<sup>611</sup>. Chile was the first country in South America and one of few developing countries to sign an Association Agreement with the EU with such an extensive reach.

In this way, the AA is presented as a case study in which some significant hypotheses are proposed to explain the foreign relation activities of the EU in Latin America and specifically in Chile:

- The AA includes political objectives that are more significant than commercial objectives for the EU.
- There was a “Europeanization” of the national interests of some member states towards Chile that influenced decision-making in Europe.
- The Agreement was to serve as a model to follow for the region (regional spillover<sup>612</sup>).
- The AA is a Mixed Agreement that seeks to avoid trade diversion associated with the Free Trade Agreement between Chile and the USA.
- Trade and Development Cooperation are complementary so that citizens can better take advantage of the benefits of the agreements, and for the EU to maintain allies.

### **3. Limitations of the study and methodology**

The temporal sequence of the occurrences and situations is a critical element for determining the causes<sup>613</sup> that explain any given phenomenon. For this reason, the study begins at the moment in which the EU and Chile demonstrate a mutual interest in deepening relations, moving up to the signing of the Agreement as a process in which significant changing tendencies (both endogenous and exogenous, or in other words regarding both the national and international contexts) are observed. At the same time, to explain the objectives each side sought to achieve, the study

---

<sup>611</sup> Blanc Altemir, A. 2005. Los tres pilares del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea: diálogo político, cooperación y comercio. *Revista de Estudios Internacionales* (151). Universidad de Chile: 77.

<sup>612</sup> For Ernest Hass, regional spillover occurs when the cooperation between one group of countries has trade effects on the countries that were not involved, and in the end the latter also request involvement in the cooperation, in this case regarding trade preferences. Haas, E. 1958. *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press: 317 cited in: Cram, L. 2001. Integration Theory. In: European Union: *Power and Policy Making*, eds Richardson, J. Londres: Routledge: 59.

<sup>613</sup> Babbie, E. 1996. *Manual para la Práctica de la Investigación Social*. Bilbao: Desclee De Brouwer: 128.

centers on the contents that were negotiated in the Agreement, and to a lesser degree on the results obtained to date. In this way, there is also an analysis of the agreement since it has entered into effect.

Three important periods have been established for the study: 1) the decade of the 1990s as a historical context, involving the reestablishment of a functioning democracy in Chile after the dictatorship; 2) the period starting in the year 1999, when the negotiating process was initiated, up to 2002 when the agreement was signed; 3) the first five years of trade liberalization and changes in the orientation of bilateral cooperation, which is to say from 2003 to 2007.

The independent variables considered include economic variables (trade levels, trade diversion, regulatory system, intellectual property, investments) and political variables (alliances, international position and prestige, identity, common values). In both cases, the variables respond to both exogenous and endogenous factors, which is to say they take the influence of the national and international contexts into account regarding the decision-making process. The international context during the 1990s was marked by globalization and multilateralism, with strong commitments to fomenting free trade (i.e. the creation of the WTO and the multiplication of free trade agreements), although this evolved into an international agenda increasingly based on security issues starting in the year 2001.

However, more than just to measure a causal relationship between variables, a case-study methodology is utilized that seeks out an explanation based on the sequence of events in the decision-making processes. Although there may be a correlation between independent variables, this does not imply that there is "causality". This means that it is not necessarily possible to find conditions that are always necessary or sufficient in themselves in order to explain an end result, which in this case is the signing of the Association Agreement.

The phenomenon observed is explained based on certain independent variables and contextual conditions, which have influenced decision making at a particular moment in time. This means

that a chain of events is established that explains empirically, but also comprehensively, the measures, motives and opportunities involved in achieving the end result<sup>614</sup>.

In this study, two causal processes were found (*process-tracing*<sup>615</sup>), the interaction of which is able to explain the decisions made: 1) the formation and consolidation of foreign policy in Europe, through a “Europeanization” of national interests; 2) the international economic insertion of Chile, including its liberalization and the formation of free trade agreements that competed with the EU.

A traditionally accepted definition of foreign policy refers to government actions aimed at maintaining or changing to some degree the context outside its borders. However, there is no consensus regarding the theory or even the method that best explains foreign policy<sup>616</sup>. Brian White defines European foreign policy as an action system that can be explained by several different theories, taking into account the fact that rationalists focus on researching why certain decisions are made based on the available options and the behavior of the actors involved, while constructivists focus on explaining how it is possible to make such decisions based on belief systems, identities, norms and perceptions<sup>617</sup>.

In addition to the difficulty presented by the theoretical analysis of foreign policy actions of such a peculiar actor as the EU, it is also necessary to take into account the fact that in the social sciences it is difficult to measure such general concepts or variables such as national interest, power or identity<sup>618</sup>. For this reason, a viable alternative is to measure phenomena based on contexts that can be analyzed as “contextual variables”. In this way, actors and their interests are situated within dynamic decision-making processes, in which the conditions of both the internal and external contexts are taken into consideration.

---

<sup>614</sup> George, A., and A. Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Massachusetts: MIT Press: 21.

<sup>615</sup> According to the definition of George and Bennett, “Process-tracing is the only observational means of moving beyond covariation alone as a source of causal inference”: 224. “Asserts a causal sequence into an analytical explanation couched in theoretical variables that have been identified in the research design”: 225.

<sup>616</sup> White, B. 2004. Foreign Policy Analysis and the New Europe. In: *Contemporary European Foreign Policy* Carlsnaes, eds Walter; Sjursen, Helene y Brian White. New York: Sage: 11.

<sup>617</sup> White, B. Foreign Policy Analysis: 23.

<sup>618</sup> White, B. Foreign Policy Analysis: 19.

In order to analyze the decision making sequence a variety of data collection methods were used, such as in-depth interviews with the actors that have participated in the relevant negotiations and during the implementation phase of the Agreement. In addition, current and previous research on trade balances between the EU and Chile are reviewed, as well as studies of the evolution and perspectives on economic and political cooperation between the two entities. Official documentation of the EU and Chilean governmental organisms (DIRECON, AGCI, Ministry of the Economy and the Ministry of Foreign Relations), the documentation of international organisms (ECLAC, ILO, IDB, WB, OECD, and the WTO), and that of non-governmental organizations (Transparency International, IIE, etc.) are taken as data sources.

#### **4. Presentation of the chapters and results**

##### **1. The European Union as an international actor**

This chapter includes a historical review of the process of European integration up to the current day. One central element that is discussed in this chapter, due to its impact on the signing of international agreements, is the system of multi-level governance (between European community institutions and the member states) regarding the decision-making process. Due to the complexity of its institutional structure and the differences in the distribution of responsibilities, EU foreign policy is not adequately cohesive or coordinated among the member states. Its overall power and capacity for action have been questioned, but despite the internal limitations and an external projection of “*soft-power*<sup>619</sup>”, the EU is a potent political and economic actor in the international system. In order to understand the transformation of the EC from a common market into the EU as an international actor, the changes in the international system and above all to the integration

---

<sup>619</sup> For Joseph Nye, “soft power is the ability to attain a desired result through attraction rather than coercion or economic retribution. It emerges from an attraction to the culture, politics and ideals of a country. When our politics are considered as legitimate in the eyes of others, our soft power is strengthened”. Nye. J. 2004. *Soft Power: the means to success in world politics*. New York: Public Affairs: 10 prefacio.

process of the EU are analyzed as a determining factor in the formation of its foreign policy, regarding both regulatory and trade-related issues, as well as value-based issues.

## **2. Foreign Relations of the European Union: orientations and priorities**

In this chapter, the priorities and orientations of European foreign policy regarding economic and political issues with the rest of the world are explained, on a bi-regional level. In the same way, the strategies implemented through trade policy as an instrument of European foreign policy are explained, as this is an economic instrument with clear political ends. The priorities in its foreign relations are thus marked by a clear interest in processes for widening and increasingly positive neighborly relations. For the EU, interest in Chile seems to respond to a commercial and geopolitical strategy geared towards new, emerging regions, in this case Latin America. This is one strategy that makes up part of a European process of economic integration that is being consolidated, and a political integration that is in the process of being formed.

Trade policy has become the hard core of the EU's foreign relations, as it has a high degree of international presence, visibility, recognition and capacity for action (through attractive trade agreements and through potential economic sanctions). Due to its supranational nature, EU trade policy is a reflection of the strong cohesion and convergence of the interests of member countries, and a long history of integration towards a single market<sup>620</sup>.

## **3. Chilean Foreign Policy and trade relations**

The EU has traditionally been the most important trade partner for Chile. However, since Chile's trade liberalization in the 1990s, the EU's participation in the country's trade balance has decreased progressively. For this reason, it has been losing its traditionally predominant position.

---

<sup>620</sup> The EC had its own legal bearing in order to conclude Agreements with third-party countries; this was not the case regarding the EU, which maintained a CFSP and JHA pillar-based structure, which the member States did not want to grant with legal bearing in 1992. Since the Treaty of Lisboa of 2010, the pillars were eliminated and the EU acquired international legal bearing.

In this chapter, it is sought to analyze Chilean trade strategy as part of its foreign policy, and the influence that this process has had on defining the new European strategy towards Chile.

The success of the Chilean model led to improved relations with the United States, Europe and even its neighbors in Latin America. In recent years, Chile has directed its exports towards four main geographic areas: North America, Europe, Asia and Latin America. Each of these has experienced changes regarding the volume of trade and the composition of the exports/imports. In this way, it is observed that Chile's process of international insertion made it an attractive market for several countries, displacing the EU as its primary trade partner.

#### **4. Chile-EU Relations: favorable conditions for Association**

During the previous chapters, the processes regarding internal changes experienced in Europe and Chile were explained. In this chapter, the internal and external factors that led to the initiation of negotiations, as well as the objectives that each of the parts of the Agreement pursued are analyzed. Chile was the Latin American country with the most highly ranked indicators regarding democracy, governability, transparency, corruption and human development, as well as one of the countries with the most wide ranging neoliberal reforms, which guaranteed a positive business environment.

The international economic insertion of Chile opened up competition between the EU and other trade partners, specifically the United States, with whom Chile was negotiating a free trade agreement at the time. This had the potential to cause trade diversion that would have been negative for the Europeans. Competition for the Chilean market is thus one of the decisive factors for European foreign policy, which sought economic and political allies.

This case study can provide explanations for the objectives that motivate European policy, as economic benefits do not seem to be an adequate answer to explain the signing of the Agreement with Chile. This Association Agreement could be seen as a form of guarantee for Chilean democracy and economy, as well as an example of the EU's position in Latin America regarding its

commitment to the region and the possibility for opening up to other neighboring countries that chose to follow the Chilean model. This implies a kind of regional spillover, with a clear focus on MERCOSUR, with which negotiations with Europe had stagnated in 1999.

## **5. The Association Agreement: Reach and Disposition**

In this chapter the negotiation process and the role of some key actors involved in the negotiations are analyzed, although the focus is mainly on the contents of the negotiation. The objective is to review the contents of the Agreement, as a reflection of the interests of the two parties and the benefits that they sought to obtain.

The EU-Chile Association Agreement goes beyond the classic definition of a Free Trade area, as it incorporates political cooperation and dialogue, which is commonly known as a Mixed Agreement. The three components of the Agreement are analyzed, although a special focus is placed on economic aspects, as these are the most well defined aspects regarding legally binding commitments for both parties. As a result, it is possible to observe a significant level of trade liberalization and adequate levels of protection for investments. In addition, the AA is complemented by a significant flow of official European development aid, with a clear focus on improving the productivity of the private sector in Chile, and assuring a more equitable distribution of the benefits of this productivity among the general population. It is most definitely presented as the most advanced Association Agreement in the region.

## **6. A consolidating relationship in an adverse context**

In this chapter, the trade analysis of the previous chapter is concluded, identifying the progress that has been made regarding the AA since having entered into effect in 2003, as well as the trade barriers that persist. This is in order to provide higher order empirical explanations for the economic interests of each side of the Agreement.

In the case of the EU, trade barriers can present themselves as regulations and technical standards, and protection of consumer safety and health. On the Chilean side, more structural rather than regulatory obstacles remain, due to the country's trade policy based on an almost mono-export model, and a lack of more advanced social policies. In order to minimize the impact of these obstacles, the EU co-finances development projects together with the Chilean government, which allow for an improved distribution of the benefits of free trade among the Chilean citizenry.

On a regional level, the Agreement has proven to be the most advanced in Latin America, due to the diversity of its economic and political content. However, serious difficulties were encountered regarding the desired short-term, regional spillover. Currently, the European crisis and China's overall demand for resources are presented as challenges for maintaining the economic position of the EU in the region. In this way, it is important to analyze if the AA between Chile and the EU has really proven to be a successful model for both sides, and in this way a model that could be followed by other Latin American countries.

## **Conclusions**

Chile was the first South American country and one of the few developing countries to sign an Association Agreement (AA) with the EU that includes such a wide-ranging reach (see Annex 3). As such, this case study responds to a series of questions regarding the opportunity that was presented for this small, Andean country in signing an AA, and the response by the EU in a national and international context that was very favorable for free trade. This research thus responds to the main objectives indicated in the introduction: 1) to explain the factors that made the initiation of negotiations possible; 2) to analyze the negotiating process and its results through a study of the various actors and their interests; and 3) to observe the evolution of trade relations, evaluating the current situation and future projections in the context of the obstacles presented on both sides.

The most influential factors regarding the EU's decision to initiate negotiations with such a small country as Chile, point mainly towards strategic interests regarding international insertion and

regional positioning. As has been explained, the EU had lost its hegemonic position as Chile's preferred trade partner, and the United States was already negotiating a Free Trade Agreement with the country, for which reason there was as clear context of trade competition. However, although Chile experienced a significant degree of trade liberalization towards the rest of the world, presenting the highest levels of economic and political stability in the region, economic interests do not appear to be sufficient for understanding why the EU has a fourth generation Association Agreement with Chile.

For the EU, the AA responded clearly to political objectives in the region, as it desired to maintain its trade hegemony with Chile, in addition to presenting the agreement with Chile within the Southern Cone as a model trade agreement. This is to say that the geopolitical objectives were more significant than that of gaining access to the Chilean market, as the latter was already quite open with adequate existing levels of protection for the numerous European investments that were already in place prior to the Agreement.

The formation of European foreign policy, including trade policy, explains to a significant degree the need for the EU to be recognized as an international actor. The EU built its own identity based on soft power, in which democratic values and respect for international law are paramount. This is demonstrated through trade instruments that are accompanied by political dialogue and cooperation. What emerges is a strategy of foreign projection centered on the development of trade relations that compensate for its lack of military capacity and international political leadership.

Since the decade of the 1990s, there has been a process of convergence on foreign policy between the EU and its member states. Although there has been a perceived "Europeanization" of European policies towards national politics, there is also an influence of the particular interests of some member countries regarding the formulation of European foreign policy. In this case, the entry of Spain and Portugal into the EU was a determining factor for strengthening the Latin American region as an emerging area of interest for Europe, and most of all in the countries of the Southern Cone where this interest grew along with the growth of Spanish investments.

However, the priorities and orientations of European foreign policy banked on regional preferences, specifically with MERCOSUR, as this represented a regional model that encouraged integration with a distinctly European seal. Only when the attempt at a bi-regional agreement between the EU and MERCOSUR/Chile failed did the EU consider for the first time a bilateral AA. For this reason, it can be observed that although Chile was not a priority partner for the EU, it became a necessary instrument for setting a regional precedent.

As previously mentioned, since the 1990s international agreements with the EU were not created on the basis of economic considerations; rather the decisions regarding these agreements were made exclusively based on “geo-strategic considerations”, in order to attain a position and recognition as an international actor<sup>621</sup>. This is a view shared by several European and Chilean officials, who saw the signing of the EU-Chile Association Agreement as responding to more political than economic interests<sup>622</sup>, as it would serve mostly as a model in order to influence a future agreement with MERCOSUR.

Even the European Parliament expressed the need to improve the EU’s economic and political presence in Latin America, when faced with the risk of being relegated to a secondary position due to the intense diplomatic and commercial activity deployed by the United States in the 1990s<sup>623</sup>.

This AA was an example of the EU’s position on Latin America, of its commitment to the region, and of the possibility of opening itself to neighboring countries that chose to follow the Chilean model. In this way, the aim was to achieve regional spillover, with a strategic perspective towards MERCOSU, with which it maintained more intense trade relations.

Although Chile’s priorities were clearly focused on economics (accessing the European market), those of the EU were more politically based, as there were no significant obstacles to accessing the Chilean market (it being one of the most liberalized markets in the world). The European recognition of the Chilean model of economic liberalization and democratic consolidation (with

---

<sup>621</sup> Peña, F., and R. Torrent. *Hacia una Nueva Etapa en las Relaciones UE y América Latina*: 26.

<sup>622</sup> Interviews with officials from both European and Chilean institutions, Jose Miguel Torres, Juan Fierro, Luis Maia, Pablo Urria, and an official who gave an anonymous interview. January, 2007 – January, 2009.

<sup>623</sup> European Parliament. 1995. Resolution on Communication. COM (95).

solid indicators of governability, efficient institutions and modern national and international regulatory frameworks) guided the path for the rest of the countries and integrated groups in Latin America to adopt the same principles and values that are highlighted in European policy: democracy, free trade, respect for international law and multilateralism (for example, that of the WTO)<sup>624</sup>. Such integrated groups include the Andean Community (CAN)<sup>625</sup>, the Central American Integration System (SICA)<sup>626</sup>, and MERCOSUR.

The negotiating process was fast, as consensus was reached between domestic actors, who were mainly in favor of reaching trade agreements. For Putnam, governments must reconcile the demands of the national and international level groups, negotiating the various pressures and seeking a foreign policy that is acceptable to all. In the case of Chile, Robert Putnam's theory regarding the two negotiating tables (national and international) is an essential reference in order to understand the process for cooperation between national actors, which is what determined the success of the Association Agreement in the end. Faced with the absence of domestic resistance, Chile was able to progress with the EU negotiations regarding the form and content of the AA, without having to cede concessions in all areas, as noted regarding the issue of fisheries.

In general, the contents of the Agreement were very attractive for a country that needed to attain a higher level of international recognition, and to continue receiving official development aid by European countries. In this way, the gains seemed to overcome the possible risks of opening the Latin American markets, and specifically the Chilean market, to an economic behemoth such as the EU. This is due to the fact that trade was complemented by a pillar of political dialogue, and another pillar of development cooperation, which was oriented towards strengthening the productive sector.

---

<sup>624</sup> For the United States, Chile is also a model in the region. In the words of Condoleezza Rice, "it's a vibrant and exciting place and I think it really is a symbol of what the rest of the region can achieve if the principles of democracy and free markets and free trade and concerns for the well being people are maintained". Interview with Secretary of State, Condoleezza Rice, April 29, 2005. UCTV, Santiago de Chile. <http://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2005/45418.htm>

<sup>625</sup> Comunidad Andina <http://www.comunidadandina.org/>

<sup>626</sup> Sistema de la Integración Centroamericana <http://www.sica.int/>

In this way, the AA has multiple, interconnected objectives: 1) strengthening political relations that develop a higher level of reciprocal trust and common values; 2) fomenting an economic context of sustained development that guarantees social stability, with an equitable distribution of the benefits of free trade. In both cases, the objectives are very ambitious, which makes it difficult to analyze whether or not these objectives have been met. In addition, the agreements do not imply equal benefits for all of the partner countries. The economic advantages are defined by various factors, from each country's initial level of economic development, to the economic policies that they adopt in order to assure free competition, efficiency and productivity in the corporate sector, as well as macroeconomic stability. In the case of Chile, as a developing country it has followed a path of institutional and regulatory reforms needed to take advantage of the benefits of the AA. However, it is still premature to evaluate the impact that the Agreement has had, as the process for tariff exemptions on more sensitive products for the EU has not yet been completed.

In any case, as has been previously mentioned, this thesis does not seek to perform an impact evaluation analysis regarding the effect of the AA on the corresponding economy and society of each country, due to the foreign trade complexities of both partners. Among the similarities presented regarding the foreign policy of both sides, it is important to highlight the predominant nature of trade interests in the 1990s, and growing trade liberalization towards the most attractive partners (such as Eastern Europe and Southeast Asia), which makes it difficult to analyze the impact of the AA in itself compared to the rest of the agreements that were also signed at roughly the same time. In addition, some internal obstacles have also been presented, which are in some cases structural (such as the lack of competitiveness in Europe, or socio-economic inequality in Chile) and in other cases relevant to a particular situation (such as the economic crisis since the year 2008), which have influenced the evolution of trade relations, making it impossible to fulfill all of the expectations of the AA.

In this way, it is important to deduce from the evidence presented whether or not in the end it was a successful model for both sides, and an example model to follow for other Latin American countries, as hoped by the EU.

Although for Chile the EU has traditionally been its primary trade partner, and the Agreement has created a significant improvement in the country's overall image, it can be observed that for the EU there has been no significant progress regarding bilateral economic relations. In fact, for the EU the trade balance is relatively insignificant, as Chile is not a preferential trade partner. Trade between the EU and Chile has remained stable; in 2003 Chile came in 37th of all the EU's trade partners, and in 2010 it had come in 34th place. In this way, its position had not experienced any significant changes despite the increase in the volume of trade<sup>627</sup>.

Regarding European investments, these can be considered as one of the priority axes of the Agreement in the way that they have had mutual benefits. One of the most important aspects for the EU has been fixing clear rules regarding the protection of intellectual property rights (IP). This involves protection for patents and brands, geographic indications and denominations of origin, in addition to the economic investment connected to the development of innovations, for which reason it is extremely important to protect the investments as well<sup>628</sup>.

Foreign investment and applied innovations are directed mainly at the diversification of export products. Chile has new, more competitive products in the market, such as salmon or wine, which have attracted a significant flow of foreign investment in R&D and technology transfer. This is the case regardless of the fact that copper continues to be the star product, representing half of all exports.

However, as previously mentioned, Chile had a wide ranging regulatory framework that protected investments, and European investments did not increase as a result of the AA; in fact, they became stagnated, as investments in key sectors had already occurred when these were privatized in the 1990s. For this reason, it can be concluded that the flow of European investments is not related specifically to the Agreement, although the issue of innovation and intellectual property rights continues to be very important.

---

<sup>627</sup> Directorate-General for Foreign Trade, European Commission. Bilateral Trade Relations: <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/dataxls.htm>

<sup>628</sup> Roffe, P. and M. Santa Cruz. 2006. *Los Derechos de Propiedad en los Acuerdos de Libre Comercio celebrados por países de América Latina con países desarrollados*. Revista Serie Comercio Internacional. CEPAL, (70) 7.

On a regional level, the Agreement is the most advanced in Latin America, due to the diversity of its economic and political content. However, there have been serious difficulties for attaining short-term regional spillover. Despite presenting itself as a successful model for both sides, the rest of the Latin American countries have not been favored by the same economic and political factors that made reaching an Agreement with the EU possible in the case of Chile. As previously explained, *“Chile is characterized by its strong macroeconomic foundations, with continued growth in a context of low inflation (4.5%), stable foreign accounts, a moderate level of foreign debt (52.6% of GDP), and significant international reserves”*<sup>629</sup>. In addition to being an economic model for the region, it also represented a very advanced regulatory model regarding trade issues, consolidated institutions (or on route to consolidation), and above all else a solid level of governability, thanks to close relations with the private sector. The lack of opposition, be it from the private sector or civil society, demonstrated the significant capacity of the Chilean government to negotiate and conclude the AA in only a few years. This absence of conflict on a domestic level differentiated Chile greatly from the rest of the Latin American countries, as the government of Chile concentrated a significant amount of power in order to sign international agreements. This, in turn, favored a high level of coherence regarding its foreign policy, but it was also able to achieve politics of compromise with the private sector, with which it cooperated closely for many years<sup>630</sup>. Taking Putnam’s analysis into account, it is possible to affirm that foreign policy reflected the preferences either of a dominant group within society, or the influence of several interest groups and/or political parties<sup>631</sup>. In the case of Chile, civil society was not organized around these issues, nor were there any public opinion polls that pushed the government to provide for more civil society representation in the negotiations. For this reason, the private sector appeared as the

---

<sup>629</sup> Ayra and Cortés, P. 2002. Chile, país ejemplar, socio deseado. *Revista Economía Exterior* (21): 91.

<sup>630</sup> For Putnam, State autonomy and strength are characteristics related to the capacity for cooperation between the government and a variety of social actors, as only in this way can the success of international negotiations be guaranteed. Putnam, R. *Diplomacy and Domestic Politics*: 449.

<sup>631</sup> Matthiesen.T. . ¿Cuál es la teoría más adecuada?: 44.

most influential interest group<sup>632</sup>, or in the words of Putnam and Gourevitch, as the dominant coalition<sup>633</sup>, while civil society remained as a mere recipient<sup>634</sup>.

Despite the European interest in attaining a spillover effect into MERCOSUR, this did not occur, as the same factors that made the agreement possible with Chile were not present in the case of MERCOSUR. The weight of multiple domestic actors in the formulation of foreign policy in Argentina and Brazil was decisive, as these groups warded off an agreement that would have harmed their economic interests. The agricultural and union lobbies had been strongly opposed to such an agreement, and civil society itself had organized into several different associations and NGOs against free trade, thus blocking the negotiating processes for free trade agreements with both the United States and the EU<sup>635</sup>. During the two Cardoso governments in Brazil (1995-1998 and 1999-2002), his foreign policy centered on the issue of liberalization of agricultural trade in the WTO, specifically during the initiation of the Doha Round. For Cardoso, "liberalization of the market, without sufficient concessions for agricultural products from developed countries, would without a doubt damage those economic sectors, which is not a desirable scenario"<sup>636</sup>. The lack of interest in reinitiating negotiations with the EU was not only justified by the political and economic crises that Brazil and Argentina experienced between 1998 and 2002, but by the lack of European commitment to eliminating tariff barriers and European subsidies as well<sup>637</sup>.

---

<sup>632</sup> Nolt, J. 1986. Business Conflict and the Origin of the Pacific War. In: Cooperation Under Anarchy, ed, K. Oye. New Jersey: Princeton University Review. Citado en Matthiessen, T. ¿Cuál es la teoría más adecuada?: 45.

<sup>633</sup> As previously cited, for Putnam on a domestic level, interest groups put pressure on governments to adopt policies that are favorable for them, and governments build coalitions with these groups in order to maintain power. Putnam. Diplomacy and domestic Politics: 434.

<sup>634</sup> Meller, P. The Political Economy of Chilean Trade Strategy: 276-277.

<sup>635</sup> Some authors have analyzed the role of companies, unions and public opinion in Brazil and Argentina in blocking the negotiations for free trade agreements. Among these are: Von Bülow, M. 2009. Networks of Trade Protest in the Americas: Toward a New Labor Internationalism? *Latin American Politics and Society* 51 (2): 1-28; Demirdjian, S. 2009. "En Respuesta a la Globalización Neoliberal: el Caso de la Coalición Ciudadana Euro-Latinoamericana Frente a los Acuerdos de Libre Comercio Birregionales (UE-ALC)". Universidad de Buenos Aires, Argentina. Presentation at the XXI World IPSA Congress, Santiago de Chile; Vigevani, T.; De Oliveira, M.F; and T. Thompson. 2007. Brazilian Foreign Policy in the Cardoso era: the search for autonomy through integration. *Latin American Perspectives*. 34 (5): 74; and Klom, A. 2003. MERCOSUR and Brazil: a European Perspective. *International Affairs* 79 (2): 359.

<sup>636</sup> Cardoso, F.H. 2000. Speech of Fernando Henrique Cardoso, in the Brazilian Center of International Relations, Rio de Janeiro, September 14." <http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/discpr/2000/2929.pdf>.

<sup>637</sup> Vigevani, T., Fernandes de Oliveira, M. and T. Thompson. Brazilian Foreign Policy in the Cardoso Era: 72-73.

Although no Latin American country has followed the Chilean economic model of complete trade liberalization, in recent years a great interest can be observed on the part of Brazil, Colombia and Peru in signing association agreements with the EU. This implies that in the long term, the AA with Chile has enjoyed positive recognition in the region. In fact, the EU has negotiated association agreements with other Latin American countries. Despite the fact that these countries do not present the same characteristics of liberalization and economic and political stability as Chile, the ratification of these agreements is currently pending approval<sup>638</sup>.

The AA between the EU and Chile was a pioneering agreement in a unique context both on a national and international level, which has had recognizable economic and political benefits for both parts, although especially for Chile. Although a causal connection was presented between the factors that made the signing of the AA possible, these factors were specific to a “model” country with a particular national and international situation that was very favorable for the signing of Free Trade Agreements.

The presence of these factors was not a necessary or sufficient condition to determine the end result, as currently other agreements are being negotiated with countries that have very different economic models from that of Chile. In this way, what distinguishes one process from another was the time at which the decisions were made and the sequence of events within the process that took place, as in the case of Chile a unique opportunity emerged from the parallel negotiations with MERCOSUR at the end of the 1990s. This causal process or “*sequential explanation*” as Louis Mink would define it, was analyzed based on the interaction of two processes: the consolidation of European foreign policy, and the international insertion of Chile. Despite seeking distinct economic and political interests, the two countries prioritized their commitments in order to achieve a mutually beneficial AA. Without a doubt, this is a unique example of negotiation and cooperation between the countries of the EU and a Latin American country.

---

<sup>638</sup> Trade negotiations concluded with Peru, Colombia and Central America in 2010, and the initiation of negotiations with MERCOSUR occurred that same year. Department of Trade: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc\\_118238.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf)

