

El pilar de cooperación en el acuerdo de asociación política, económica y de cooperación entre Chile y la Unión Europea

Ricardo Herrera Saldías



Este documento fue preparado por Ricardo Herrera, consultor de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto "Integración, comercio e inversiones" (AEC/10/003), ejecutado por la CEPAL con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la organización.

Índice

Parte I	Los acuerdos de asociación.....	5
I.	Los acuerdos de asociación	7
A.	La asociación estratégica.....	7
B.	Los orígenes de la asociación estratégica.....	8
C.	La Cooperación Europea	10
1.	Funcionamiento de la cooperación europea	10
2.	Marco jurídico de la Cooperación de la Unión Europea.....	10
3.	Las orientaciones estratégicas de la cooperación de la Unión Europea para América Latina 2007-2013	11
II.	El acuerdo de asociación entre Chile y la Unión Europea	13
A.	El Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea.....	13
B.	Institucionalidad del acuerdo de asociación Chile-Unión Europea.....	14
C.	Estructura del acuerdo	15
D.	Objetivos y características de la cooperación en el Acuerdo de Asociación.....	16
E.	Áreas de cooperación	17
1.	Cooperación económica.....	17
2.	Ciencias, tecnología y sociedad de la información	17
3.	Cultura, educación y sector audiovisual.....	17
4.	Administración y cooperación interinstitucional	17
5.	Cooperación en el ámbito social	17
6.	Otros ámbitos de cooperación	17
7.	Disposiciones generales.....	18
III.	La Cooperación entre Chile y la Unión Europea 2000–2006	19
A.	La base jurídica de la Cooperación entre Chile y la Unión Europea 2000-2006.....	19
B.	La programación de cooperación entre Chile y la Unión Europea 2000-2006.....	20
C.	Los Programas 2000-2006.....	21
1.	Programa de modernización del estado: un estado participativo al servicio de la ciudadanía	21
2.	Proyecto “Apoyo a la gestión de la cooperación entre la Unión Europea y el Gobierno de Chile”.....	22
3.	Programa de apoyo a la creación y desarrollo de empresas innovadoras	23
4.	Programa Fondo de aplicación del acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea	24

IV. La cooperación 2007-2013	27
A. Las bases jurídicas de la cooperación	27
B. Ámbitos de cooperación	27
1. Cohesión social	27
2. Educación	28
3. Innovación y competitividad	28
C. Los programas de cooperación 2007-2010	29
1. Programa de Apoyo a la Cohesión Social en Chile	29
2. Programa de Apoyo a la Innovación y Competitividad en Chile	29
Parte II La implementación y ejecución de la Cooperación en el Acuerdo de Asociación de Chile y la Unión Europea	31
I. La implementación y ejecución de la Cooperación en el Acuerdo de Asociación de Chile y la Unión Europea	33
A. El Marco jurídico y su modificación para la implementación de la cooperación en el Acuerdo de Asociación	35
1. El marco jurídico de la cooperación 2007-2013	37
B. La proyección y profundización de la Cooperación “Cooperación en el marco de la relación de Asociación” Artículo 52 o <i>upgrading</i>	38
C. La ejecución de la programación de cooperación.	44
D. Los programas y proyectos de cooperación ejecutados 2003-2010	48
1. Los programas 2003-2006	48
2. Los programas 2007-2010	54
3. Programación 2011-2013: Reconstrucción y ADI	60
E. La Cooperación Científica de la Unión Europea y el Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica (ACCT)	60
F. Desafíos y oportunidades	61
Bibliografía	69

Parte I

Los acuerdos de asociación

I. Los acuerdos de asociación

A. La asociación estratégica

Hace doce años los países de la Unión Europea y (los países) de América Latina y el Caribe (ALC) acordaron construir una “Asociación Estratégica” que les permitiría, a ambas partes, dar un salto cualitativo en sus relaciones a nivel político, económico y de cooperación¹. ¿Cuál era el interés de la Unión Europea en dar este salto cualitativo en su relación con ALC?, ¿qué significaba en materia de costos y beneficios? ¿Cuál era el interés y las ventajas para los países de ALC²? ¿Qué significaba ser socios? Estas y otras eran las preguntas que surgieron a principios del 2000 y que algunas de ellas aún persisten.

El interés europeo, en 1999, por establecer una “asociación estratégica” con ALC era parte de una estrategia mayor de consolidar su influencia en el mundo, la apertura de nuevos mercados (o la consolidación de ellos) y una institucionalidad confiable para sus inversiones. En lo político significaba institucionalizar el diálogo surgido en los años 80³, con una región que era de interés para sus ciudadanos⁴ y que cada día emergía con mayor protagonismo.

Por parte de ALC, parecía haber un mayor interés y apuro por “negociar y acordar” esta nueva calidad de “socios” con Europa. Eran claras las ventajas que significaba consolidar en un acuerdo el Sistema General de Preferencia (SGP) disponible para la región, e incluso se esperaba obtener, en las negociaciones, mejores condiciones en el intercambio comercial. En el ámbito político la mayoría de los países de ALC valoraban la relación con la Comisión Europea⁵ y en especial con algunos países miembros de la Unión Europea. Los fondos de cooperación dispuestos por la Comisión Europea para la región desde los años ochenta han sido importantes para los gobiernos y muchas ONGs.

La Asociación Estratégica ha sido concebida por la Unión Europea a partir de la suscripción de “Acuerdos de Asociación” (con subregiones o países), los que establecen el carácter y el alcance de la Asociación Estratégica y de los propios Acuerdos. Para la Unión Europea, estos Acuerdos son el

¹ En junio de 1999, en Río de Janeiro, con ocasión de la I Reunión Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe (UE-ALC).

² A la fecha solo México contaba con un Acuerdo tipo “asociación”. Diría un alto funcionario diplomático mexicano en Bruselas post firma del Acuerdo Chile-UE: “hasta ahora México era un ornitorrinco, así que ahora con Chile seremos una pareja de ornitorrinco”, refiriéndose a lo que significaba ser “asociados”. ¿Es posible que la calidad de ornitorrinco siga siendo vigente?

³ La UE desarrolló a partir de la década de los años ochenta una fuerte relación con América Latina que comenzó con el establecimiento de diálogos políticos a nivel subregional (diálogo de San José) y regional (Grupo de Río). El objetivo era apoyar los procesos de paz en Centro América y la recuperación democrática en el Cono Sur.

⁴ Esto era más claro en la UE de los 15 de los años 90, con la reciente incorporación de España y Portugal. Hoy en una UE de 27 miembros parece ser menos claro.

⁵ Los 90 fueron los años en los que la Comisión Europea se comenzó a desplegar de manera global y con recursos propios.

instrumento jurídico a través del cual se crea una “asociación” comercial, de cooperación y política, que se construye a través de diálogos políticos en campos de interés mutuo.

A la fecha han suscrito un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea Chile y México⁶. Centro América, Perú y Colombia terminaron sus negociaciones pero aún no han firmado los Acuerdos. El MERCOSUR todavía no ha terminado sus negociaciones iniciadas el año 1999 junto con Chile, se espera que antes del 2012 existan resultados positivos.

Queda por resolver la situación de Bolivia (Estado Plurinacional) y Ecuador (Venezuela (República Bolivariana) se incorporaría en la negociación de MERCOSUR) para que la Asociación Estratégica con ALC se complete.

B. Los orígenes de la asociación estratégica

En la Declaración de Roma (1990), los Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río y de la Unión Europea decidieron emprender un diálogo institucionalizado cada dos años. En esa época, la casi totalidad de los países de la región tenían vínculos con la Unión Europea mediante Acuerdos de Cooperación, a los que se les había incorporado la llamada cláusula democrática⁷.

De esta relación Grupo de Río-Unión Europea surge en abril de 1994 la Declaración de Sao Paulo, la que impulsa los nuevos Acuerdos entre la Unión Europea y Centro América, Chile, Mercosur, México y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), dando forma a nuevos esquemas para las relaciones, con objetivos más amplios y profundos.

La Declaración de Sao Paulo tuvo como consecuencia que los órganos comunitarios europeos adoptaran diversos pronunciamientos, precisando las orientaciones que le permitieran iniciar un nuevo ciclo de negociaciones y dar cumplimiento a los acuerdos⁸. Se pronunciaron el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión Europea⁹ y el Parlamento Europeo¹⁰, los que plantearon los objetivos de la nueva colaboración. Estos pronunciamientos y definiciones permitieron iniciar las negociaciones tendientes a alcanzar “acuerdos nuevos y más ambiciosos” con Mercosur, México, Chile, Centro América y la Comunidad Andina de Naciones.

Como resultado de este proceso, entre 1995 y 1997, se suscribió un Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur denominado Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, y con Chile se suscribió un Acuerdo Marco de Cooperación destinado a preparar, como objetivo final, una Asociación de carácter Político y Económico. Con México se adoptó una Declaración Conjunta Solemne, en la cual se expresaba la decisión de celebrar un nuevo Acuerdo Político, Económico y Comercial. Con la Comunidad Andina y Centroamérica se actualizaron los Acuerdos de Cooperación

⁶ México en 1997 acordó con la UE un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, que entró en vigor el año 2000. Este Acuerdo fue ampliado y perfeccionado el año 2002.

⁷ Estos eran Acuerdos de primera generación que incorporaban básicamente cooperación. La cláusula democrática tiene como efecto que los Acuerdos son aplicables en la medida que sus partes mantienen regímenes democráticos de Gobierno. En esos años, la UE también creó el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

⁸ El comercio y las inversiones serían la piedra angular de las relaciones con ALC, mediante la aplicación de reducciones arancelarias y eliminación de los obstáculos comerciales y la promoción y protección de las inversiones y de la propiedad intelectual.

⁹ “Mantener la paz, asegurar el respeto universal de los derechos humanos, incrementar los intercambios económicos equilibrados, fomentar el desarrollo sostenible, combatir la pobreza y la degradación del medio ambiente y estrechar los lazos científicos y tecnológicos”. Asimismo, el Consejo precisó los procedimientos a seguir: el diálogo y la cooperación con las “agrupaciones regionales y subregionales así como con países por separado” e “iniciar las conversaciones sobre acuerdos nuevos y más ambiciosos” (Declaración del Consejo de la UE, 1995).

¹⁰ El PE declaró que América Latina debe figurar entre los interlocutores mundiales de mayor importancia de la Unión Europea y planteó la intensificación de las relaciones políticas y económicas y el estudio de la posibilidad de negociar acuerdos de libre comercio con los países de la región. Dec. PE, 1995.

vigentes. El denominador común de cada una de las negociaciones fue la suscripción de una Declaración sobre Diálogo Político.

Con estos nuevos Acuerdos se avanzó en la institucionalización de las relaciones políticas de la Unión Europea con América Latina, se intensificaron los esquemas de cooperación, se incorporaron mecanismos concretos de diálogo político y se adoptaron compromisos específicos sobre la futura liberación de los intercambios económicos¹¹. Estos avances son los que crearon las condiciones para que en 1997 España planteara la conveniencia de profundizar más aún los lazos con ALC, elevando el diálogo a nivel de las máximas autoridades de los países de ambas regiones. Esta iniciativa española se concretó en junio de 1999, en Río de Janeiro, con la celebración de la Primera Reunión Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe (UE-ALC). Esta Primera Reunión Cumbre marcó el comienzo de una nueva etapa en las relaciones birregionales, constatando los avances registrados en los años anteriores, y planteando una nueva proyección para el futuro de las relaciones mutuas. Los Jefes de Estado y de Gobierno de los cuarenta y ocho países participantes establecieron como objetivo común el establecimiento de una “Asociación Estratégica” entre ambas regiones, la que abarcaría los ámbitos político, económico y de cooperación¹².

Como resultado del examen de la evolución de los Acuerdos de Cooperación hasta la fecha (1999), los Presidentes y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y los Presidentes de los países miembros del Mercosur, por una parte, y de Chile, por la otra, formalizaron el lanzamiento de negociaciones con el objeto de cumplir con los objetivos definidos en los Acuerdos suscritos en 1995 y 1996, respectivamente¹³. Asimismo, las máximas autoridades de la Unión Europea y de México decidieron acelerar las negociaciones que venían desarrollando para cumplir los compromisos de 1997, tras la Declaración Conjunta Solemne en la cual se expresaba la decisión de celebrar un nuevo Acuerdo Político, Económico y Comercial.

Para la Segunda Cumbre UE-ALC, realizada en Madrid (2002), se contaba con la firma del Acuerdo Político, Económico y de Cooperación entre la Unión Europea y México (2000) y con el término de las negociaciones para el establecimiento de un Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea (abril del 2002). En esa oportunidad se evaluaron los progresos de las negociaciones con el Mercosur y se analizaron los avances en relación a la “suficiente integración” que la UE solicitaba a Centroamérica y la Comunidad Andina, para avanzar hacia un mandato de negociación para establecer un Acuerdo de Asociación.

El Caribe convive en esta Asociación Estratégica con el tratamiento especial que la Unión Europea tiene con los países del Pacífico, África y el Caribe (ACP), y que hoy toma forma en un Acuerdo de Asociación UE-CARICOM. En el caso del área andina, sólo queda pendiente Bolivia (Estado Plurinacional) que debe tomar la decisión de avanzar individualmente en las negociaciones, ya que Ecuador inició recientemente una nueva fase de negociación con la Unión Europea.¹⁴

Si bien la suma de Acuerdos de Asociación suscritos hasta el momento es importante, es necesario recordar que a la fecha sólo están en pleno funcionamiento el de México y Chile. El cierre de las negociaciones de los Acuerdos de Asociación anunciados en la VI Cumbre ALC-UE en Madrid

¹¹ Leiva, Patricio, 2003.

¹² A la fecha se han realizado seis Cumbres UE-ALC: Río de Janeiro (1999), Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viena (2006), Lima (2008) y Madrid (2010). El 2012 corresponde realizar la VII Cumbre en Chile, la que esta vez será UE-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños).

¹³ Las negociaciones UE-MERCOSUR y UE-CHILE, tuvieron un mandato simultáneo pero se separaron rápidamente al no poder mantener la velocidad de las negociaciones de ambos procesos.

¹⁴ En ambos casos deberán seguir una estrategia de negociación que tome en consideración los resultados de los últimos Acuerdos, en particular aquellos que negociaron individualmente.

(2010), con América Central, Colombia y Perú, están en fase de correcciones jurídicas para la firma y posterior ratificación por parte del Parlamento Europeo y de los Estados miembros de la UE¹⁵.

La Comisión Europea, en los últimos años ha manifestado su interés por concretar y definir la Asociación Estratégica (Comunicación de diciembre 2005 sobre una “Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina” (COM 2005), 636, final), donde ha reafirmado su objetivo de asociación estratégica con toda la región y hace hincapié en la necesidad de establecer un diálogo sobre políticas, cooperación específica, fomento del comercio y la inversión, y una estrategia de cooperación más apegada a las agendas políticas y a las necesidades de los países beneficiarios¹⁶. En la Comunicación de la CE realizada en 2009, “sobre el refuerzo de sus relaciones con América Latina”, ha vuelto a remarcar la importancia de establecer una asociación estratégica reforzada con América Latina mediante una red de acuerdos de asociación, en la que participen todos los países de la región y que pueda contribuir a su integración¹⁷.

C. La Cooperación Europea

1. Funcionamiento de la cooperación europea

La programación de cooperación de la Comisión Europea en América Latina tiene por objeto acompañar la profundización del diálogo sobre las políticas y las reformas en la región, mediante intervenciones en los niveles nacional o regional y de manera diferenciada según las categorías de los países, privilegiando la ayuda a los países más pobres y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)¹⁸.

La cooperación de la Unión Europea es responsabilidad de la Comisión Europea, la que a través de la Dirección General de Desarrollo y Cooperación EuropeAid (DG DEVCO) ejecuta la cooperación. La Comisión Europea (en el caso de AL) elabora programaciones por países que se concretan en un documento estratégico país (CSP), el que es financiado a través del Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD). Cada CSP da vida a un Memorandum de Entendimiento (MoU) plurianual, el que es complementado con proyectos financiados a partir de otras líneas presupuestarias Temáticas y por Programas Regionales de los cuales América Latina puede beneficiarse. Todos los recursos provienen del Reglamento ICD.

Los programas regionales tienen una función específica y buscan acercar a las dos regiones en torno a temas de interés mutuo. Como es el caso de EUROSOCIAL, URBAL, ALINVEST, EUROSOLAR, etc.

2. Marco jurídico de la Cooperación de la Unión Europea

La política de cooperación de la Unión Europea se basa en los artículos 177, 179 y 181 del Tratado Constitutivo (TC) de la CE (actuales 208, 209 y 210 de la versión consolidada respectivamente)¹⁹.

¹⁵ Este proceso de ratificación a nivel parlamentario y/o por el Ejecutivo de cada uno de los 27 Estados que hoy conforman la UE es lento, en el caso de Chile, con un fuerte trabajo de lobby, el proceso tomó tres años, y sólo eran 22 Estados miembros.

¹⁶ Coincide con el proceso de firma y divulgación de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda de 2005.

¹⁷ Ver Sanahuja, José Antonio “La política de desarrollo de la UE y América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional”. Fundación Carolina, CeALCI.

¹⁸ Página web delegación de la UE en Santiago.

¹⁹ La CE “llevará a cabo medidas económicas, financieras y técnicas con terceros países, que serán complementarias de las que efectúen los Estados miembros y coherentes con la política de desarrollo de la Comunidad. La política comunitaria en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”.

El actual instrumento jurídico y financiero que regula la cooperación de la Comisión Europea con América Latina es el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo N°1905/2006 del 27 de diciembre 2006, que establece un Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD).

La Declaración conjunta del Consejo y de la Comisión Europea: El Consenso Europeo sobre el Desarrollo²⁰ de 2005, explicitó la política de desarrollo de la Unión Europea y se precisaron los objetivos y los principios que deben guiar su cooperación para los próximos años.

3. Las orientaciones estratégicas de la cooperación de la Unión Europea para América Latina 2007-2013²¹

La Comisión Europea, tomando en consideración las declaraciones de las Cumbres UE-ALC, las prioridades de la asociación birregional, y el artículo 6 del ICD, estableció que en materia de cooperación con la región, las prioridades para el período 2007-2013 son el multilateralismo, la cohesión social y la integración regional.

Estas tres prioridades dan vida a la programación regional, la que través de estos ejes, busca apoyar los esfuerzos de los países de la región para desarrollar sus capacidades de respuesta a los desafíos regionales, incluidas medidas de apoyo a su competitividad y al desarrollo de un entorno económico y social seguro y estable.

La Comisión Europea es la responsable de los procedimientos de actuación (reglamentos), los temas sectoriales de intervención y la calidad y la eficacia de los instrumentos o programas regionales que se desarrollen de acuerdo con las prioridades para la región descritas en el ICD, vinculando la cooperación con la asociación política entre las dos regiones²².

²⁰ Declaración conjunta del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión, 14820/05.

²¹ Estas son las orientaciones que se aplican a los Acuerdos de Asociación actualmente en vigor y que estarán en funciones hasta 2013.

²² Responsabilidad que recae en EuropeAid y el SEAE (Servicio Europeo de Asuntos Exteriores).

II. El acuerdo de asociación entre Chile y la Unión Europea

A. El Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea²³

El Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea encarnó para la Unión Europea la Asociación Estratégica definida en la Primera Cumbre UE-ALC de Río de Janeiro en 1999, y para Chile el Acuerdo más completo que ha negociado hasta la fecha²⁴.

El Acuerdo establece una relación que trasciende los aspectos comerciales al incorporar las dimensiones políticas y de cooperación como pilares que conforman un compromiso amplio de desarrollo. Esta era la estructura que había definido la UE para suscribir los Acuerdos de Asociación y los tres ámbitos del Acuerdo son la clave del compromiso estratégico que la Unión Europea espera construir con la región.

A la fecha del inicio de las negociaciones de Chile y Mercosur para suscribir un Acuerdo de Asociación, la Unión Europea había utilizado el concepto de “asociado” exclusivamente para institucionalizar sus relaciones con los países de Europa del Este, candidatos éstos a ser futuros Estados Miembros, por lo tanto, como una etapa previa destinada a preparar la adhesión definitiva a la Unión Europea de dichos Estados. En el caso de los Acuerdos de Asociación suscritos con los países de América Latina y el Caribe, esta connotación de “asociado” no tenía ni tiene por objetivo final la adhesión a la Unión Europea.

El Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea fue inicializado en Bruselas, en noviembre del año 2002, por el Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, por el representante del Consejo de la Unión Europea y el representante de la Comisión Europea. De forma inmediata el Gobierno de

²³ El Acuerdo que establece una Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por otra, fue formalizado por la Unión Europea con la Decisión 2002/979/CE del Consejo de 18 de noviembre de 2002, relativa a la firma y a la aplicación provisional de determinadas disposiciones del 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 otra.

²⁴ Desde el punto de vista de Chile, la firma de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea no tiene precedentes. Todos los otros Acuerdos suscritos hasta esa fecha eran TLC limitados al comercio en bienes y de servicios e inversiones. En el caso del los recientes Acuerdo de Asociación negociados por Chile, como el de México, el modelo ha sido el firmado con la Unión Europea.

Chile envió el texto del Acuerdo al Congreso Nacional (el que procedió en un tiempo récord y con el apoyo de todos los partidos políticos) en enero del 2003 para su ratificación. De esta manera, el Acuerdo de Asociación entró en vigencia el 1 de febrero del año 2003, en todas aquellas materias en las que no se necesitaba la ratificación de los Estados Miembros de la Unión Europea para su puesta en aplicación. Entre ellas se destacan las referentes al marco institucional y las vinculadas al comercio de bienes. Por el contrario las demás materias, correspondientes fundamentalmente a servicios e inversiones, cooperación y algunos artículos del capítulo político, entraron en vigor el año 2005, una vez que todos los Estados miembros completaron sus trámites internos de ratificación del Acuerdo²⁵.

B. Institucionalidad del acuerdo de asociación Chile-Unión Europea

El Acuerdo de Asociación, a nivel institucional, contempla un Consejo de Asociación y un Comité de Asociación como instancias principales de dirección y administración del Acuerdo. También contempla un Comité Parlamentario UE-Chile y un Comité Consultivo Conjunto Económico Social²⁶, los que informan al Consejo de Asociación. El Acuerdo de Asociación considera, de manera periódica, una Consulta a la Sociedad Civil cuyos resultados son elevados al Comité de Asociación²⁷. Existen Comités específicos ligados al tema comercial que responden directamente al Comité de Asociación.



Fuente: Elaboración del autor.

El Consejo de Asociación se reúne cada dos años y lo preside por la parte chilena el Canciller y por la parte europea, el Canciller del país que preside el Consejo Europeo y la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. El Consejo tiene la responsabilidad de supervisar la aplicación general del Acuerdo, para lo cual examina todas las cuestiones importantes que surjan en el marco del mismo y otras de carácter bilateral, multilateral o de interés común internacional, así como las propuestas y recomendaciones de las partes destinadas a mejorar el Acuerdo. La Comisión Europea participa en el Consejo de Asociación a través de la Alta Representante de la Unión para la Política Exterior y Política de Seguridad y de algún Comisario si es necesario.

²⁵ Casi tres años después de la firma, proceso que fue considerado rápido y que involucro a 22 Estados, que en algunos casos requirió pasar por las Cámaras Legislativas regionales y nacionales, llegando a sumar 4 a 5 tramites legislativos en un mismo país.

²⁶ A la fecha no se ha podido establecer ésta instancia ya que en Chile no hay una contraparte, equivalente del Consejo Económico y Social Europeo.

²⁷ A la fecha solo se ha realizado una consulta a la sociedad civil que fue en 2007 en Chile. La próxima consulta se volverá a realizar en Santiago de Chile durante este año.

El Comité de Asociación es el encargado de la coordinación y aplicación del Acuerdo, se reúne anualmente, y es encabezado por el Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile y por el Secretario General del Servicio Europeo de Asuntos Exteriores (SEAE) o un representante²⁸ que normalmente es el Director geográfico. Participa también un representante de la Presidencia del Consejo Europeo. El SEAE además coordina a las otras Direcciones Generales de la Comisión Europea en relación al Acuerdo y mantiene la relación formal con Chile.

En el Comité de Asociación también participan por la parte europea, por ser responsables de los otros dos pilares, la Dirección General de Comercio y la Dirección General de Desarrollo y Cooperación EuropeAid. También participa la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG AGRI), que se encarga de los temas agrícolas relacionados con el Acuerdo. La DG AGRI preside algunos Comités Específicos de su competencia, que son los más relevantes para el comercio no cobre de Chile en Europa. En el caso de Chile, la contraparte del Acuerdo de Asociación es el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL). La Cancillería chilena coordina todo lo referente a la implementación del Acuerdo de Asociación. Preside el Consejo de Asociación (a nivel de Ministro) y el Comité de Asociación (a nivel de Subsecretario). La Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), coordina todas las materias comerciales del Acuerdo y es la contraparte de la DG de Comercio. La Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), es la que negocia, implementa y coordina las materias relacionadas con el capítulo cooperación vinculado al Acuerdo de Asociación, y su contraparte en la Comisión Europea es la DG DEVCO.

**CUADRO 1
CONSEJO DE ASOCIACIÓN**

Chile	Unión Europea
Ministro de Relaciones Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> • Presidencia del Consejo Europeo • Alta Representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad

Fuente: Elaboración del autor.

**CUADRO 2
COMITÉ DE ASOCIACIÓN**

Chile	Unión Europea
<ul style="list-style-type: none"> • Vice Ministro RR.EE. • Director General Económico RR.EE. • Director AGCI • Otras representantes de organismos estatales 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria General SEAE • DG Trade • DG DEVCO EuropeAid • Otras direcciones generales

Fuente: Elaboración del autor.

C. Estructura del acuerdo

Los tres pilares del Acuerdo son el diálogo político, la cooperación y el comercio.

Diálogo político

El capítulo I del Acuerdo de Asociación establece que el Diálogo Político tiene por objeto promover y defender los valores democráticos²⁹ a través de reuniones periódicas a distintos niveles:

²⁸ En aquellas competencias que el Consejo de la Unión Europea le ha entregado.

²⁹ El Acuerdo establece una cláusula democrática, ya acordada en 1991, como elemento intrínseco a su validez y funcionamiento. Violar esta cláusula es causal de suspensión del Acuerdo.

Consejo de Asociación, Comité de Asociación y Altos Funcionarios. Las Partes se proponen coordinar sus posiciones con el fin de adoptar iniciativas conjuntas en los foros internacionales con el fin de cooperar en el ámbito de la política extranjera y de seguridad. Este diálogo también contempla la cooperación contra el terrorismo³⁰.

Comercio

El capítulo III del Acuerdo de Asociación está referido a los aspectos económicos del Acuerdo de Asociación, el que “se basa en las reglas acordadas en la OMC, y en varios ámbitos va todavía más allá de lo acordado en la OMC”³¹. El libre comercio de bienes entre Chile y la Unión Europea se propuso alcanzar un nivel de desgravaciones arancelarias (97%) y se encuentra sustentado en normas sólidas y transparentes. Abarca temas del ámbito para-arancelario y establece acuerdos específicos para ciertos productos, así como materias relativas a la facilitación del comercio y otros aspectos como los servicios y la propiedad intelectual. “Todos estos elementos permiten garantizar un comercio prácticamente sin restricciones y con las mejores condiciones de resguardo, que han de reportar mayores beneficios para ambas partes”.

Cooperación

El capítulo II del Acuerdo de Asociación está referido a la cooperación en el contexto de la Asociación y establece las áreas de la cooperación y sus objetivos.

D. Objetivos y características de la cooperación en el Acuerdo de Asociación

El objetivo de la cooperación en el Acuerdo de Asociación es reforzar la capacidad institucional, fomentar el desarrollo social y favorecer la sinergia en el sector de la producción e incrementar las actividades de cooperación. Abarca aspectos económicos, sociales, culturales, educacionales, científicos y tecnológicos, además de otros asuntos relacionados con la cooperación social y regional.

En el Acuerdo de Asociación se ampliaron los ámbitos de cooperación contemplados en el acuerdo de 1996. En la cooperación económica se incorporaron nuevas áreas temáticas, como el diálogo macroeconómico, las compras públicas y la cooperación en el sector minero y turístico, entre otras. En lo referido a la cooperación en los temas no económicos se incorporan materias nuevas como la cooperación regional, birregional y triangular, cooperación en materia de género y cooperación audiovisual. En el ámbito de la cooperación social, se incorporó el diálogo social y la participación de la sociedad civil. El Acuerdo incluye la cooperación en ciencia y tecnología, a través de un artículo específico, además de incorporar el Acuerdo Bilateral de Cooperación en Ciencia y Tecnología (ACCT). Considera también la cooperación en Tecnología de la Información, Sociedad de la Información y Telecomunicaciones.

El Acuerdo también contempla una Clausula de Revisión que permite incorporar otros ámbitos de cooperación cuando las partes lo estimen conveniente (mutuo acuerdo).

Uno de los elementos más novedosos y que caracteriza éste Acuerdo es el Artículo 52, “Cooperación en el Contexto de la Asociación”, también llamado “upgrading”. Éste artículo busca promover la participación de Chile, en su calidad de país asociado, en programas marco específicos u otras actividades de la Unión Europea, sobre una base caso a caso, y según lo permitan las disposiciones internas de cada Parte³².

³⁰ Las Cumbres con la Troika europea están al margen de la estructura del Acuerdo pero son la más alta instancia política entre Chile y la UE, conocidas como reuniones Cumbre. A la fecha se han realizado tres.

³¹ Declaraciones del Comisario de Comercio de la época, Pascal Lamy.

³² Leiva, 2003. De éste libro también se ha tomado referencias para la descripción de las áreas (E 1 al 7) del capítulo III.

E. Áreas de cooperación

El Capítulo de Cooperación contempla seis grandes ámbitos de acción: Cooperación Económica; Ciencia, Tecnología y Sociedad de la Información; Cultura, Educación y Sector Audiovisual; Reforma del Estado y Administración Pública; Cooperación en Materia Social y Otros ámbitos de cooperación. Estos seis ámbitos de acción deben facilitar la intensificación de la cooperación en materia política, comercial, económica y financiera, científica, tecnológica, social, cultural, así como en otros ámbitos de interés mutuo, tales como: participación de la sociedad civil, y cooperación internacional en materias de cooperación e integración regional, cooperación triangular y birregional.

1. Cooperación económica

La cooperación económica contempla la cooperación en materia de normas, procedimientos de evaluación de la conformidad, cooperación aduanera, reglamentaciones técnicas, cooperación en el sector agrícola y rural, medidas sanitarias y fitosanitarias, estadísticas y pesca. Se contempla además la cooperación destinada a fomentar el desarrollo de las PYMES; el sector de los servicios, medio ambiente, la energía, transportes, el turismo y la minería, el fomento de la inversión, la cooperación industrial, la protección de los consumidores y la protección de los datos, el diálogo macroeconómico, los derechos de propiedad intelectual y la contratación pública.

2. Ciencias, tecnología y sociedad de la información

La cooperación en este ámbito se centra en el diálogo, el intercambio de información, el fomento de los intercambios, la formación, y los proyectos conjuntos, entre otras acciones.

3. Cultura, educación y sector audiovisual

El apoyo a la calidad de la enseñanza y el acceso a la educación de los sectores más vulnerables y desfavorecidos o de los minusválidos, constituyen los objetivos de la cooperación en el sector de la educación y la formación. Se contempla la aplicación de programas de formación en el sector audiovisual y los intercambios de información y actividades en el marco de la cooperación cultural. Se promueven las actividades comunes en el sector de la prensa, el cine y la televisión, así como los intercambios de jóvenes.

4. Administración y cooperación interinstitucional

El objetivo de la cooperación en estos ámbitos es modernizar y descentralizar la administración pública chilena a través de la asistencia técnica, formación, estudios e intercambios de información, con el objetivo de fomentar una cooperación entre las instituciones de ambas partes.

5. Cooperación en el ámbito social

La cooperación en este ámbito tiene como objetivo fomentar la participación de los interlocutores sociales e impedir el trato discriminatorio de los ciudadanos de una de las partes que residan legalmente en el territorio de la otra parte. Se busca dar prioridad a las medidas destinadas a fomentar el desarrollo humano, modernizar las relaciones entre sindicatos y patronal, implantar un sistema sanitario eficiente y potenciar la creación de puestos de trabajo, entre otras medidas. Contempla también la cooperación en cuestiones relativas al género, donde se busca poner al alcance de todas las mujeres los recursos necesarios para el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales.

6. Otros ámbitos de cooperación

Este se utilizó para titular la cooperación en materia de inmigración, donde cada una de las Partes se compromete a readmitir a sus ciudadanos que se encuentren ilegalmente en el territorio de la otra

Parte a petición de ésta y sin más trámites. Para tal fin, las partes acordaron celebrar, a petición de una de ellas, un acuerdo que especifique las obligaciones concretas en materia de readmisión.

Un segundo ámbito bajo este título es la cooperación en la lucha contra la droga y la delincuencia organizada, donde se busca cooperar para prevenir y reducir la producción, el comercio, el consumo ilícito y el blanqueo de los beneficios generados por el tráfico de droga, así como luchar contra la delincuencia organizada vinculada a dicho tráfico.

7. Disposiciones generales

Esta parte busca reforzar el papel de la sociedad civil en la cooperación, dándole la posibilidad de participar en la proposición de las prioridades, y en algunos casos, en la ejecución de la cooperación bilateral. También contempla la posibilidad de cooperación con otros países de América Latina, adoptando la modalidad de Cooperación Triangular.

En estas disposiciones generales está incorporado el artículo de upgrading descrito anteriormente. Finalmente contempla una cláusula evolutiva como un seguro para incorporar todas aquellas otras áreas de cooperación que surgieran en el futuro.

III. La Cooperación entre Chile y la Unión Europea 2000–2006³³

Como se ha indicado anteriormente, la Comisión Europea elabora para cada país una programación plurianual con las prioridades nacionales, las que deben ser coherentes con las prioridades definidas por la Comisión Europea para la región. Esta Programación plurianual bilateral se establece a través de la suscripción de un Memorándum de Entendimiento (MoU), el que compromete de manera indicativa, los recursos que la Comisión Europea pone a disposición del país como Ayuda Oficial al Desarrollo³⁴. Con estos recursos y con estas prioridades se debe implementar el Acuerdo en el ámbito de la cooperación.

A. La base jurídica de la Cooperación entre Chile y la Unión Europea 2000-2006

La base jurídica que reguló la cooperación de la Unión Europea con Chile entre los años 2000-2006 fue el Acuerdo Marco de Cooperación de 1996, y a partir de 2005, el Acuerdo de Asociación suscrito en noviembre de 2002. Estos acuerdos definen la política general de cooperación y sus ámbitos de acción.

La programación de cooperación entre Chile y la Unión Europea, durante este período, quedó establecida en el Memorando de Entendimiento sobre las Orientaciones Plurianuales para la puesta en marcha de la Cooperación Comunitaria 2000–2006, el que fue suscrito en marzo de 2001 (MoU).³⁵ Este MoU fue el marco indicativo de las relaciones de cooperación entre la Unión Europea y el Gobierno de Chile, en cuanto a áreas temáticas, programas prioritarios y montos globales de cooperación, para el período 2000-2006.

En el ámbito de la ciencia y la tecnología, Chile suscribió con la Unión Europea en septiembre de 2002 un Acuerdo bilateral de Cooperación Científica y Tecnología (ACCT). Este acuerdo abrió

³³ La firma del Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea fue el 2002, por lo que le corresponde las programaciones 2000-2006 y 2007-2013.

³⁴ Es necesario recordar que la cooperación bilateral entre Chile y la UE se desarrolla bajo el criterio de costos compartidos en un 50%. No es el caso de la participación chilena en los programas temáticos y regionales.

³⁵ Este Memorándum establece que “las partes se comprometen a desarrollar un programa de cooperación plurianual para el período 2000-2006, que comprenda la cooperación financiera y técnica, y la cooperación económica.

nuevas oportunidades de cooperación en el ámbito de la investigación y desarrollo, además de facilitar la participación de Chile en los Programas Marco de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración³⁶ de la Unión Europea, el que es gestionado por la Dirección General de Investigación de la Comisión Europea.

La cooperación prevista para el período 2000-2006, después de los acuerdos del Primer Consejo de Asociación realizado en Grecia el año 2002, quedó conformada por cuatro proyectos, más dos Mega proyectos heredados de la programación plurianual anterior³⁷.

B. La programación de cooperación entre Chile y la Unión Europea 2000-2006

La Programación de Cooperación para el período 2000 – 2006 contó con un aporte indicativo por parte de la Unión Europea de 34.4 millones de euros, y un aporte equivalente por parte del Gobierno de Chile, lo que sumó 68.8 millones de euros disponibles para dicho período³⁸.

Adicionalmente, Chile se habría beneficiado de aproximadamente 28 millones de euros más en la participación en proyectos de Programas Temáticos, Regionales o del Programa Marco de Ciencia y Tecnología de la Unión Europea durante el período 2000-2006³⁹.

CUADRO 3
PRESUPUESTO INDICATIVO MOU 2000-2006
(En Euros)

Línea	Aporte Unión Europea
Financiera y técnica	12 200 000
Económica	22 200 000
Total	34 400 000

Fuente: Memorando de Entendimiento sobre las Orientaciones Plurianuales para la puesta en marcha de la Cooperación Comunitaria 2000–2006.

La Programación 2000-2006 tuvo la característica de reunir, en una misma programación, dos Mega proyectos que venían de la Programación financiera plurianual anterior, con los fondos previstos para el período 2000-2006, lo que significó un volumen importante de recursos y de responsabilidades para AGCI.

³⁶ Este acuerdo representa un ejemplo concreto de lo que se buscaba con el artículo de upgrading, al permitir a los investigadores chilenos acceder a los programas de investigación y desarrollo de la UE en igualdad de condiciones con sus pares europeos. Sin embargo, el VI Programa Marco no contempló, de manera particular, beneficios o instrumentos específicos para terceros países con acuerdos especiales, ni para países asociados.

³⁷ Los Mega Proyectos eran el “Programa Integrado de Gobernabilidad y Descentralización de la Región de Coquimbo (MAS REGION)” y el “Programa de Recuperación Ambiental y Desarrollo Socio Productivo en Áreas Campesinas e Indígenas de la IX Región” que venían de la programación anterior. La AGCI en su rol de administrador de los fondos europeos de cooperación, así como en su rol de coordinador nacional de la cooperación con la UE, superviso además la ejecución y cierre del “Programa Integral para la Superación de la Pobreza Urbana”, que contó con un aporte de 9.660.000 euros por parte de la UE.

³⁸ Un quinto proyecto con un aporte de 1 millón de euros, sobre medio ambiente, fue trasladado a la programación 2007-2013.

³⁹ Pagina web Delegación de la Unión Europea en Santiago.

CUADRO 4
MEGAPROYECTOS INCLUIDOS EN LA PROGRAMACIÓN 2000-2006^a
(En Euros)

Nombre	Aporte UE	Aporte Chile	Total
Programa Gobernabilidad y descentralización. Región de Coquimbo. “Más Región”	10 708 281	10 789 972	21 498 253
Programa Recuperación ambiental y desarrollo socio productivo en áreas campesinas e indígenas de la IX Región de la Araucanía. “Araucanía Tierra Viva”	9 000 000	12 448 446	21 448 446
Totales	19 708 281	22 448 446	42 946 699

Fuente: Elaboración del autor.

^a Fondos realmente ejecutados.

El volumen de recursos a ejecutar en 3 años, sobrepasó los 100 millones de euros, provocando una presión administrativa considerable en la AGCI, la que desde 2000 era coordinadora y responsable financiero de los fondos de cooperación con la Unión Europea⁴⁰.

C. Los Programas 2000-2006

Durante este período, bajó la Línea Financiera y Técnica, con un monto indicativo de 12.000.000 de euros para el período 2000-2007 por parte de la Unión Europea, se ejecutaron los siguientes programas⁴¹.

1. Programa de modernización del estado: un estado participativo al servicio de la ciudadanía⁴²

Con cargo a la línea Financiera y Técnica se ejecutó el “Programa de Modernización del Estado: Un Estado Participativo al Servicio de la Ciudadanía”,⁴³ que consideraba un aporte de 11.670.000 euros por parte de la Unión Europea y de 11.670.000 euros por parte chilena, con un presupuesto total de 23.340.000 euros. El objetivo de este programa fue el de “contribuir a consolidar la institucionalización de un Estado al servicio de la ciudadanía” y a “fortalecer el proceso de asociación entre Chile y la Unión Europea”, adecuándose a la nueva realidad de “asociados” sin abandonar el marco programático establecido en el 2000⁴⁴. La AGCI fue la beneficiaria y administradora de los recursos aportados por la Unión Europea, en tanto responsable financiera de los fondos europeos.

El Programa se dividió en siete áreas de trabajo, a ser ejecutadas a través de un fondo concursable. Se ejecutaron un total de 18 proyectos que involucraron a diferentes instituciones del Estado.

⁴⁰ La Comisión Europea comenzó a exigir en todos los países una contraparte que coordinara la cooperación europea, pero principalmente, que respondiera financieramente por ella. En el caso chileno, considerando las responsabilidades en la administración pública, la AGCI fue la designada.

⁴¹ Memorando de Entendimiento sobre las Orientaciones Plurianuales para la puesta en marcha de la Cooperación Comunitaria 2000-2006.

⁴² La firma del Convenio financiero fue en diciembre de 2003 y las actividades de los Proyectos concluyeron el 31 de diciembre de 2008.

⁴³ El Programa de Modernización del Estado “Un Estado Participativo al Servicio de la Ciudadanía” era parte de las actividades de cooperación de la Unión Europea en Chile ya incluidas en el CSP 2000-2006.

⁴⁴ Convención Financiera Programa de Modernización del Estado “Un Estado Participativo al Servicio de la Ciudadanía. Los hechos y los años demostraron que no existió ninguna nueva realidad de país “asociado”.

El Programa exigió que los proyectos a financiar se correspondieran con iniciativas gubernamentales a ser puestas en marcha con independencia de los recursos del “Programa Fondo de Modernización del Estado”, constituyéndose de esta forma en un “instrumento que agregara valor de innovación y experimentación hacia las políticas gubernamentalmente comprometidas y presupuestariamente financiadas”⁴⁵.

Los proyectos que conformaron el Programa Fondo incluyeron temas como intermediación laboral, perfeccionamiento de funcionarios públicos chilenos en temas de modernización del Estado, mejoramiento de la calidad del servicio prestado por el Estado a los ciudadanos, consideración de género y de la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas y modernización del Estado en los ámbitos relacionados con la protección del medio ambiente y el desarrollo sustentable.

Entre las instituciones participantes estuvieron el Servicio Nacional de Menores (Sename), Ministerio de Justicia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Municipalidades, la Comisión Nacional de Medio Ambiente (Conama), el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere), el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) y el Ministerio de Salud.

2. Proyecto “Apoyo a la gestión de la cooperación entre la Unión Europea y el Gobierno de Chile”

En el marco de esta misma línea de asistencia técnica y financiera⁴⁶, se ejecutó el proyecto “Apoyo a la Gestión de la Cooperación entre la Unión Europea y el Gobierno de Chile”⁴⁷, que contempló un aporte de la Unión Europea de 530.000 euros y por parte de AGCI de 420.000 euros, con un total de 950.000 euros. En este proyecto AGCI fue la beneficiaria y ejecutora.

El objetivo del proyecto fue fortalecer las capacidades institucionales y de gestión directiva de la AGCI y capacitar a su personal a fin de asegurar la generación de nuevos conocimientos que permitieran aprovechar las nuevas oportunidades de cooperación entre Chile y la Unión Europea.

Los objetivos específicos que se fijaron para el proyecto fueron⁴⁸:

- Potenciar y profesionalizar la Unidad de Administración Financiero-Contable de la AGCI, para una eficiente gestión de los programas de cooperación con la UE.
- Generar nuevos conocimientos, mediante el trabajo conjunto con expertos europeos, que permitiera mejorar la gestión institucional y aprovechara plenamente las nuevas oportunidades de cooperación entre Chile y la UE.
- Capacitar al personal técnico y profesional de la AGCI en materia de cooperación con la Unión Europea.
- Apoyar y asesorar a la Dirección Ejecutiva de la AGCI en la gestión y administración de todos los programas y proyectos de cooperación con financiamiento de la UE, debido a la complejidad que presentan, como a la variedad de temáticas que abordan.

El aporte específico de este proyecto era la actualización de conocimientos, capacitación y mejoramiento del nivel de los profesionales de la AGCI, así como el desarrollo de soportes informáticos. El proyecto buscaba que la AGCI enfrentara en mejores condiciones técnicas los cambios normativos y procedimentales que introdujo la Unión Europea a principios del año 2000 (cambio del Reglamento Financiero) y el gran volumen de fondos disponibles para el periodo 2000-2006.

⁴⁵ Memoria AGCI, 2003. Esta exigencia abrió la discusión sobre la capacidad de Chile de sostener una programación plurianual con presupuestos anuales que debe ser sometidos al Congreso.

⁴⁶ Memorando de Entendimiento sobre las Orientaciones Plurianuales para la puesta en marcha de la Cooperación Comunitaria 2000–2006.

⁴⁷ El Convenio Financiero fue firmado en diciembre de 2003 y las actividades de los Proyectos concluyeron el 31 de diciembre de 2008.

⁴⁸ Convenio Financiero “Apoyo a la Gestión de la Cooperación entre la Unión Europea y el Gobierno de Chile”.

Bajo la Línea de Cooperación Económica, con un monto indicativo de 22.200.000 de euros para el periodo 2000-2006, se ejecutaron dos programas: uno destinado al apoyo de la creación y desarrollo de empresas innovadoras; y otro a un Fondo de aplicación del Acuerdo de Asociación Chile-UE.

3. Programa de apoyo a la creación y desarrollo de empresas innovadoras

En la línea de cooperación Económica se ejecutó el "Programa de Apoyo a la Creación y Desarrollo de Empresas Innovadoras"⁴⁹, con un presupuesto total de 34.400.000 euros, con un aporte de la Unión Europea de 17.200.00 euros y de igual cantidad por la contraparte chilena. En este Proyecto la AGCI fue la beneficiaria en representación del Gobierno de Chile y la ejecución del Proyecto estuvo a cargo de una Unidad gestora en el Ministerio de Economía⁵⁰.

El objetivo del Proyecto fue “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 (tecnologías genéricas) y a su transferencia y difusión en el sector empresarial, especialmente entre las pequeñas y medianas empresas (PYMES) productoras de bienes o servicios, y mejorar el posicionamiento competitivo nacional e internacional de la economía chilena”⁵¹. Sus componentes principales eran: apoyo a la creación de nuevas empresas; apoyo a la modernización de empresas existentes; fortalecimiento del sistema nacional de innovación; producción limpia y educación para el emprendimiento.

Como co-ejecutores participaron la Corporación de Fomento (CORFO), la Comisión de Producción Limpia (CPL), el Departamento de Propiedad Industrial (DPI) del Ministerio de Economía, el Fondo de Innovación (FDI) de CORFO, el Ministerio de Educación y la Dirección de Promoción de Exportaciones de la Cancillería (PROCHILE).

Con este programa, el Ministerio de Economía esperaba⁵²:

- Fortalecer y diversificar los instrumentos para la creación de pequeñas empresas innovadoras: incubadoras, capital semilla, línea de financiamiento para la creación de intermediación de capitales iniciales.
- Fortalecer el sistema nacional de innovación, crear sistemas de información sobre proyectos y empresas de instrumentos de fomento productivo y tecnológico gubernamentales.
- Apoyar la apertura y el enriquecimiento de la perspectiva del desarrollo de negocios de los empresarios chilenos, la adquisición de competencias y mejores prácticas de gestión y el conocimiento de cómo operan potenciales mercados con la generación de oportunidades de negocios en Europa.
- Modernizar la producción, con la introducción y la aplicación de normas de calidad y de mecanismos de producción limpia.
- Agilizar la gestión de trámites municipales respecto a las PYMES.
- Impulsar procesos de desarrollo económico local, a través relaciones y sinergias mejoradas entre entidades locales (Municipios) y el tejido empresarial.
- Fomentar la creatividad, innovación y emprendimiento en el sistema educativo nacional, introduciendo métodos y cultura empresarial.
- Fortalecer, en términos más globales, la cooperación económica entre la Unión Europea y Chile en el ámbito de la innovación.

⁴⁹ El Convenio Financiero fue firmado en diciembre de 2003 y las actividades concluyeron el 31 de diciembre de 2008.

⁵⁰ El proyecto formó parte de un amplio programa de promoción de la innovación a cargo de Ministerio de Economía.

⁵¹ Convenio Financiero Programa de Apoyo a la Creación y Desarrollo de Empresas Innovadoras.

⁵² Convenio Financiero Programa de Apoyo a la Creación y Desarrollo de Empresas Innovadoras.

El Programa contempló la participación de agentes europeos para introducir innovaciones concretas en la estructura productiva e impulsar prácticas nuevas en las empresas, tanto en conocimientos como en innovación.

En términos muy generales, se esperaba que el proyecto permitiera⁵³:

- Fortalecer la operación del sistema de incubadoras, y más globalmente fortalecer el sistema nacional de innovación.
- Difundir mecanismos de financiación para la creación, desarrollo y fortalecimiento de las PYMES.
- Presentar prácticas de mejoramiento de la gestión de PYMES.
- Abrir oportunidades de negocio (concreto y potencial) para PYMES u otras organizaciones chilenas en el mercado europeo.
- Involucrar, en forma más organizada, las entidades regionales y municipales en el desarrollo económico.

4. Programa Fondo de aplicación del acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea

Bajo la misma línea de Cooperación Económica, se ejecutó el “Programa Fondo de Aplicación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Gobierno de Chile”⁵⁴. El Programa contemplaba un aporte de la Unión Europea de 5 millones de euros y de 3 millones de euros de la parte chilena. El objetivo de este Programa fue “contribuir al desarrollo social y económico de Chile, mediante el desarrollo de sus relaciones económicas, comerciales y de cooperación con la Unión Europea, favoreciendo el éxito de la ejecución y puesta en marcha del Acuerdo de Asociación Política, Económica y de Cooperación, entre la Unión Europea y la República de Chile, mediante la creación y aplicación de un Fondo Operativo para desarrollar iniciativas que contribuyan a su pleno funcionamiento”⁵⁵.

El Fondo de Aplicación del Acuerdo apuntó a:

- Dar seguimiento y facilitar la aplicación concreta de los compromisos adquiridos por Chile en el Acuerdo de Asociación, en su parte comercial y de cooperación.
- Identificar posibilidades de cooperación bilateral, incluyendo acciones exploratorias ligadas a la estrategia bilateral vigente, que revistieran gran interés de las partes.
- Facilitar el desarrollo del diálogo económico, comercial y de cooperación entre las partes, en temas de gran interés.
- Asegurar la visibilidad del Acuerdo y difundir información sobre su contenido a todos los actores interesados⁵⁶.

El Programa tuvo como beneficiario a la AGCI y como ejecutores nacionales a las instituciones públicas nacionales de los 13 proyectos que fueron aprobados en el marco de ese Fondo.

Los temas tratados por los proyectos en el Fondo de Aplicación del Acuerdo de Asociación fueron:

- Cooperación aduanera,
- trazabilidad de las mediciones químicas para los principales productos alimentarios de exportación,

⁵³ Convenio Financiero Programa de Apoyo a la Creación y Desarrollo de Empresas Innovadoras.

⁵⁴ El Convenio Financiero fue firmado en diciembre de 2003 y las actividades concluyeron el 30 de junio de 2007.

⁵⁵ Convenio Financiero Programa Fondo de Aplicación del Acuerdo de Asociación.

⁵⁶ Convenio Financiero Programa Fondo de Aplicación del Acuerdo de Asociación.

- seminarios de difusión del Acuerdo de Asociación en Europa,
- homologación de laboratorios del Servicio Agrícola y Ganadero de Chile (SAG) con laboratorios de la Unión Europea,
- cooperación en ciencia y tecnología, identificación de oportunidades de cooperación entre Chile y la Unión Europea,
- barreras técnicas al comercio, y armonización de normativas fitosanitarias.

Los ejecutores nacionales fueron la Fundación Chile, el Ministerio de Economía, el Servicio Nacional de Aduanas, el Servicio Agrícola y Ganadero, la Dirección de Relaciones Económicas de la Cancillería, la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología y la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI).

CUADRO 5
PROGRAMACIÓN 2000-2006^a
(En Euros)

Línea	Sector MoU	Aporte UE	Aporte Chile	Total
Financiera y técnica				
1. Programa de Modernización del Estado: Un Estado Participativo al Servicio de la Ciudadanía	Apoyo a las reformas del Estado	10 457 912	12 052 093	22 510 005
2. Apoyo a la Gestión de la Cooperación entre la Unión Europea y el Gobierno de Chile	Apoyo a las reformas del Estado	530 000	420 000	950 000
Total línea		10 987 912	12 472 093	23 460 005
Línea de cooperación económica				
1. Programa de Apoyo a la Creación y Desarrollo de Empresas Innovadoras	Cooperación Económica e Innovación Tecnológica	17 200 000	17 250 000	34 450 000
2. Programa Fondo de Aplicación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Gobierno de Chile	Cooperación Económica e Innovación Tecnológica	3 804 716	3 189 878	6 994 594
Total línea		21 004 716	20 439 878	41 444 594
Total Líneas AT y Cooperación Económica		31 992 628	32 911 971	64 904 599

Fuente: Elaboración propia con información AGCI.

^a Después de la reprogramación de 2002 y en base al Memorando de Entendimiento sobre las Orientaciones Plurianuales para la puesta en marcha de la Cooperación Comunitaria 2000–2006, firmado en 2001. Fondos realmente ejecutados.

IV. La cooperación 2007-2013

La Programación de Cooperación para el período 2007 – 2013 cuenta con un aporte (indicativo) de la Unión Europea de 41 millones de euros y un aporte equivalente por parte del Gobierno de Chile, lo que sumaría un total de 82 millones de euros disponibles para el período 2007-2013.

A. Las bases jurídicas de la cooperación

La base jurídica que regula la cooperación entre Chile y la Unión Europea para los años 2007-2013 es el Acuerdo de Asociación, el cual establece la política general de cooperación y sus ámbitos de acción. La cooperación entre Chile y la Unión Europea, durante este período, quedó establecida en el Memorándum de Entendimiento entre la Comunidad Europea y el Gobierno de la República de Chile, relativo al Programa Indicativo Nacional 2007-2013, suscrito en diciembre de 2006. Este Memorándum de Entendimiento fijó el marco indicativo de las relaciones de cooperación entre la Unión Europea y el Gobierno de Chile en términos de áreas temáticas, programas prioritarios y montos globales de cooperación para el período 2007-2013.

B. Ámbitos de cooperación

1. Cohesión social⁵⁷

El objetivo específico de éste ámbito es contribuir a la política y estrategia del Gobierno de Chile para fomentar la cohesión social mediante políticas públicas pertinentes, orientadas hacia una redistribución social y fiscal justa; la mejora del acceso al empleo, la sanidad, la educación, la protección social y la justicia; la reducción de las desigualdades en función del sexo, el origen étnico y la región; el fomento al diálogo social, entre otras⁵⁸.

⁵⁷ La lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social fue un compromiso adquirido por los gobiernos signatarios en las Cumbres de Guadalajara (2004) y Viena (2006).

⁵⁸ Memorándum de entendimiento entre la Comunidad Europea y el Gobierno de la República de Chile, relativo al Programa Indicativo Nacional 2007 – 2013.

Para éste ámbito de cooperación la Comisión Europea aportaría 16.400.000 de euros para todo el período 2007-2013 y el Gobierno de Chile igual suma. La primera fase (2007-2010) contempla un aporte de la Unión Europea de 10.250.000 euros y 6.150.000 para la segunda fase (2010-2013).

2. Educación

Intercambios académicos y becas

Consiste primordialmente en la financiación de becas, bolsas de estudios y programas de intercambio destinados a los estudiantes de post grado, a través del programa Erasmus Mundus External Cooperation Windows.

El presupuesto de este Programa es de 8.200.000 euros, aportados íntegramente por la Comisión Europea. Para la primera fase 2007-2010 se contemplan 4.290.000 euros y 3.280.000 euros en la segunda fase 2010-2013. La ejecución del programa esta cargo de la Comisión Europea a través de un consorcio de Universidades que hacen de secretaria de coordinación.

3. Innovación y competitividad

El objetivo específico de este sector es inducir una producción más competitiva con un valor añadido superior; integrar las cuestiones medioambientales, incluyendo los sistemas de evaluación estratégica; cumplir los requisitos sanitarios y fitosanitarios de la Unión Europea e internacionales; seguir fomentando la convergencia con el planteamiento regulador de la Unión Europea para los productos industriales, entre otros⁵⁹.

El presupuesto indicativo para este sector de cooperación es de 32.800.000 euros, de los cuales el 50% es aportado por la Comisión Europea y el otro 50% por el Gobierno de Chile. La primera fase (2007-2010) contempla un aporte europeo de 10.400.000 euros y de 6.150.000 para la segunda (2010-2013).

CUADRO 6
PRESUPUESTO INDICATIVO MOU 2007-2013
(Aporte europeo por sectores y años, en Euros)

Sectores	2007-2010	2011-2013	Total
Cohesión social	10 250 000	6 150 000	16 400 000
Educación: intercambios académicos y becas	4 920 000	3 280 000	8 200 000
Innovación y competitividad	10 420 000	6 150 000	16 400 000
Medio ambiente ^a	949 500		949 500
Total	26 539 500	15 580 000	41 949 500

Fuente: Elaboración del autor.

^a Fondos provenientes de la programación 2000-2006.

⁵⁹ Memorándum de Entendimiento entre la Comunidad Europea y el Gobierno de la Republica de Chile, relativo al Programa Indicativo Nacional 2007–2013.

C. Los programas de cooperación 2007-2010

1. Programa de Apoyo a la Cohesión Social en Chile⁶⁰

Ambas partes acordaron que la cooperación en cohesión social “se centraría en apoyar experiencias de políticas públicas y sociales adecuadas para una redistribución equitativa, un mejor acceso a la salud, a la educación, al empleo, la protección social y la justicia, como instrumentos adecuados para lograr una sociedad más justa y cohesionada”⁶¹. Para cumplir con estos objetivos se estableció el “Programa de Apoyo a la Cohesión Social; Crecimiento con Equidad” a implementarse a través de un Fondo concursable.

Los focos de las acciones del Programa están puestos en la Protección Social y el Empleo, aplicado a grupos vulnerables, incluyendo la dimensión de género y Educación, focalizada en el mejoramiento de la calidad⁶².

Los Beneficiarios del Programa son las instituciones del sector público, que resulten adjudicatarias de proyectos en el marco del “Programa de Apoyo a la Cohesión Social”, y son, por lo tanto, los ejecutores de las actividades específicas presentadas en sus propuestas.

La primera convocatoria para proyectos del “Fondo Programa de Apoyo a la Cohesión Social” fue hecha en el 2008.

Los Proyectos seleccionados para participar en el Fondo involucran al Ministerio Secretaria General de la Presidencia en asociación con la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y el Ministerio Secretaria General de Gobierno, al Ministerio de Justicia en asociación con las Corporaciones de Asistencia Judicial, al Ministerio de Educación, al Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), al Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS), al Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y a la Municipalidad de Peñalolén.

2. Programa de Apoyo a la Innovación y Competitividad en Chile⁶³

Las partes acordaron que este ámbito de cooperación se focalizaría en la productividad, competitividad y medio ambiente, asociado a las prioridades de la estrategia nacional de Innovación y Competitividad y su plan de acción⁶⁴.

Para estos efectos se creó un Fondo competitivo para seleccionar los proyectos de las distintas instituciones del Estado. La primera convocatoria para proyectos del Fondo de Innovación y Competitividad fue hecha en el 2008.

Los Proyectos seleccionados para participar en dicho Fondo involucran instituciones como el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (Odepa) en asociación con Fundación Chile, el Consejo de Producción Limpia (CPL), la Agencia Regional de Desarrollo Productivo de Arica- Parinacota, el Gobierno Regional de Valparaíso, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere), el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INAPI), la Comisión Nacional de Riego (CNR), el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA) y la Subsecretaría de Pesca⁶⁵.

Estos proyectos abarcan acciones en: Sistemas de Alerta Temprana de plagas de importancia económica para el sector hortofrutícola exportador, la creación de plataformas tecnológicas de inteligencia competitiva para el “cluster” alimentario, el apoyo en tecnologías limpias a empresas de

⁶⁰ El Convenio Financiero fue firmado en 2008. Los Convenios con las instituciones nacionales fueron firmados durante el año 2009.

⁶¹ Convenio Financiero Programa de Apoyo a la Cohesión Social.

⁶² Convenio Financiero Programa de Apoyo a la Cohesión Social.

⁶³ El Convenio Financiero fue firmado en 2008. Las convenciones financieras con los ejecutores nacionales fueron firmadas durante el año 2009.

⁶⁴ Convenio Financiero Programa de Apoyo a la Innovación y Competitividad en Chile.

⁶⁵ Informe Anual AGCI 2010.

menor tamaño, una plataforma tecnológica para la región de Arica y Parinacota, plataformas de difusión de la propiedad industrial, el fortalecimiento institucional del mercado energético, el diseño de un centro de innovación e investigación y estudios de desarrollo productivo de la pesca artesanal.

Esta primera fase tiene un presupuesto indicativo de 18.600.000 millones de euros aportados por partes iguales entre la UE y Chile.

Educación Superior

Este ámbito de cooperación no tiene aporte de Chile y es administrado directamente desde Bruselas. Es un Programa de Becas inserto en el Programa Erasmus Mundus External Cooperation (ventana Chile), con un aporte de la Unión Europea de 8.200.000 de euros para el período 2007-2013.

Tiene programado financiar alrededor de 400 becas, incluyendo maestrías, doctorados y post doctorado para estudiantes chilenos, durante el período indicado.

Medio Ambiente

Se ejecutará en este periodo un “Proyecto de apoyo a la Evaluación Ambiental Estratégica en Chile”, gestionado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama), el cual busca fortalecer la gestión ambiental como instrumento de apoyo en la toma de decisiones, así como, establecer consideraciones medioambientales en el diseño e implementación de políticas, planes y programas públicos. Los fondos de este Proyecto vienen de la programación 2000-2006.

CUADRO 7
PROGRAMACIÓN MOU 2007-2010
(En Euros)

Programas ^a	Sectores MoU	Aporte UE	Aporte Chile	Total
Programa de Apoyo a la Cohesión Social; Crecimiento con Equidad	Cohesión Social	8 592 350	9 284 359	17 876 709
Programa de Apoyo a la Innovación y Competitividad en Chile	Innovación y Competitividad	8 135 008	8 235 845	16 370 853
Programa Erasmus Mundus External Cooperation (ventana Chile)	Educación Superior/Becas	4 920 000		4 920 000
Proyecto de apoyo a la Evaluación Ambiental Estratégica en Chile	Medioambiente	949 500	850 500	1 800 000

Fuente: Elaboración del autor.

^a El reglamento IDC rige para todos los programas y no hay Líneas como en 2000-2006. Fondos realmente comprometidos.

Parte II
La implementación y ejecución de la Cooperación
en el Acuerdo de Asociación de Chile
y la Unión Europea

I. La implementación y ejecución de la Cooperación en el Acuerdo de Asociación de Chile y la Unión Europea

Chile fue el primer país de la región que negoció un Acuerdo de Asociación (actual formato) y en tan poco tiempo, con la Unión Europea, el que debió ser puesto en funcionamiento casi de inmediato. Fue un gran desafío para Chile y para la Comisión Europea. Las expectativas que existían en ambas partes en relación a lo que este Acuerdo podía significar, eran grandes.

Estas expectativas obligaron, a ambas partes, a priorizar los problemas que surgían al momento de poner en funcionamiento el Acuerdo. Por cierto, cada una de las partes concurrió a la solución de los mismos o a la definición de prioridades a partir de sus propios intereses o prioridades, los que no necesariamente eran coincidentes con los del “socio”.

La primera dificultad que había que resolver (en la que si existía consenso absoluto) decía relación con los fondos y los programas que se deberían o podían ejecutar a partir de 2003 hasta el 2006. De los fondos disponibles y de los programas de cooperación que se acordaran dependía, de manera importante, la credibilidad inicial de este nuevo Acuerdo en el ámbito de la cooperación. Era necesario alinear la agenda de cooperación con las expectativas que se tenían en relación al Acuerdo. En este sentido, hay que recordar que la negociación del Acuerdo, en el caso chileno y en todos los realizados hasta la fecha, no tuvo como resultado un aumento de los fondos que la Unión Europea ya había asignado a Chile para la programación 2000-2006 (acordada en 2001).

Por lo tanto, la puesta en marcha del Acuerdo de Asociación en el año 2003 se debió hacer con los recursos que existían, los que no dejaban de ser importantes si consideramos que durante el período 2000-2002, la cooperación entre Chile y la Unión Europea estuvo volcada en la negociación del Acuerdo y en la solución de problemas administrativos que venían de años anteriores así como las adecuaciones reglamentarias de la UE surgidas en esos años⁶⁶. Ésta situación tuvo como resultado que al año 2003 se contaba con todos los recursos que se habían comprometido para el periodo 2000- 2006.

La base jurídica, que regulaba la cooperación entre Chile y la Unión Europea al momento de comenzar la implementación del Acuerdo de Asociación era el “Acuerdo de Cooperación Política y Económica entre Chile y la Unión Europea”, suscrito en noviembre de 1996, y el marco programático que

⁶⁶ En el año 2001 se crea una Unidad en AGCI (con 5 personas) a cargo de los fondos UE.

establecía la cooperación bilateral plurianual era el Memorando de Entendimiento sobre las Orientaciones Plurianuales para la puesta en marcha de la Cooperación Comunitaria 2000–2006 (MoU), que fue firmado el año 2001, ya que la Comisión Europea no podía seguir esperando el resultado de la negociación para acordar la programación plurianual con Chile (exigencia de los reglamentos comunitarios). Adecuar el marco jurídico y/o programático a la nueva realidad fue el primer desafío que se presentó.

Un segundo desafío al momento de la puesta en marcha del Acuerdo era la incertidumbre sobre cómo aplicar los avances acordados en el Acuerdo de Asociación, en particular en materia de acceso a nuevas temáticas de cooperación.

Las expectativas surgidas en relación al artículo 52 (upgrading) eran importantes y hacían la diferencia con los otros acuerdos firmados por la Unión Europea en materia de cooperación. Este artículo no fue incorporado en ningún otro Acuerdo que negoció la Unión Europea posteriormente.

Un tercer ámbito de problemas o desafíos para la puesta en marcha del Acuerdo se ubicaba en la realización de una correcta administración financiera de los programas, considerando que AGCI hasta el año 2000 no había sido responsable financiera de la cooperación europea. La complejidad del proceso de aprobación de los programas (Convenciones financieras, POAs, etc) y la ejecución de los proyectos de cooperación con la UE, era (y es) un desafío considerable al momento de hacer realidad las expectativas creadas en materia de cooperación.

Por lo tanto se requería para comenzar la implementación del Acuerdo de Asociación ajustar la programación de cooperación (en la medida que el marco jurídico lo permitiera y con los mismos fondos) y asegurar la correcta ejecución de los recursos.

La manera como fueron abordados estos problemas y desafíos, así como la pertinencia de los programas y ámbitos de acción ejecutados durante el período 2003-2010, constituye la primera parte de este segundo Capítulo, que abordará los siguientes puntos:

- i) El marco jurídico y su modificación para la implementación de la cooperación del Acuerdo de Asociación.
- ii) La proyección y profundización de la Cooperación. “Cooperación en el marco de la relación de Asociación”. Artículo 52 o upgrading.
- iii) La ejecución de la programación de cooperación.
- iv) Los programas y proyectos de cooperación ejecutados durante el período 2000-2010.

En la segunda y última parte del capítulo II, se abordaran los aspectos relacionados con las propuestas y recomendaciones en relación a la ejecución de la cooperación en el marco del Acuerdo de Asociación entre Chile Unión Europea.

Los fondos disponibles para implementar programas de cooperación entre Chile y la Unión Europea, en los últimos 10 años alcanzaron casi los 150 millones de euros⁶⁷. La Comisión Europea ha puesto a disposición de Chile 74,5 millones de euros y el Gobierno chileno ha aportado, en este mismo período, otros 73 millones de euros. Se trata por lo tanto de una cooperación financiada en partes iguales y de un importante volumen de recursos.

⁶⁷ No se incluyen los fondos a los que instituciones chilenas pudieran haber accedido en los Programas Marco de CyT, Programas Temáticos y Regionales.

CUADRO 8
FONDOS DISPONIBLES PARA COOPERACIÓN 2000-2013
(En Euros)

Años	Aporte UE	Aporte Chile
Programación anterior al 2000 ^a	19 708 281	22 448 446
2000-2006	32 200 000	32 290 000
2007-2010	22 596 858	18 370 704
Total	74 505 139	73 109 150

Fuente: Elaboración del autor.

^a Corresponde a los fondos de los llamados Mega proyectos que venían de la programación anterior al 2000, pero que fueron ejecutados durante la programación 2000-2006. Fondos ejecutados.

En relación a los Memorándum de Entendimiento sobre las Orientaciones Plurianuales (MoU), que son el marco programático bajo el cual se ejecuta la cooperación bilateral, hay que tener presente, para los efectos de cualquier cambio que se le quiera realizar, que el MoU representa solo una de las cuatro fases que componen la programación de la cooperación europea para un ciclo plurianual. El MoU es el resultado del siguiente proceso:

CUADRO 9
PROCESO DE LA PROGRAMACIÓN DE COOPERACIÓN EUROPEA^a

- | | | | |
|---------------------------|-----------------------------|-------|----------------------------|
| • Reglamento Financiero | • Estrategia Regional (PIR) | • MoU | • Elaboración de Proyectos |
| • Comunicaciones de la UE | • Estrategia País (CSP) | | • Convenios Financieros |
| • Acuerdos Cumbres UE-ALC | | | • Ejecución |
| | | | • Cierre |

Fuente: Elaboración del autor.

^a Este procedimiento se repite para la programación 2007-2013, solo cambia el reglamento que será el IDC. Todo este proceso toma varios años y algunos elementos, como los reglamentos, permanecen vigentes por más de una programación plurianual.

A. El Marco jurídico y su modificación para la implementación de la cooperación en el Acuerdo de Asociación

Antes de la firma del Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea en 2003⁶⁸, el marco jurídico que tenía la Unión Europea para poner en marcha sus fondos de cooperación asignados a Chile en virtud del “Acuerdo Marco de Cooperación y Dialogo Político de 1996, era el Reglamento N° 443/92 ALA⁶⁹, siendo el Memorando de Entendimiento sobre las Orientaciones Plurianuales para la puesta en marcha de la Cooperación Comunitaria 2000–2006⁷⁰ el marco programático formal.

El Reglamento N° 443/92 ALA contemplaba dos Líneas posibles para ejecutar los fondos de cooperación que la Comisión Europea disponía para los países en desarrollo. Estas eran la Línea

⁶⁸ Hasta 2005, que entra en vigencia plena el Acuerdo de Asociación, el marco jurídico general de las relaciones bilaterales Chile- Unión Europea era el Acuerdo Marco de Cooperación y Dialogo Político de 1996.

⁶⁹ Reglamento N° 443/92, relativo a la ayuda financiera y técnica y la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia.

⁷⁰ El marco jurídico general era el Acuerdo Marco de Cooperación de 1996.

Financiera y Técnica y la Línea de Cooperación Económica. Estas dos líneas financieras, más las prioridades estratégicas recogidas en el Country Strategy Paper (CSP) constituían el Memorandum de Entendimiento (MoU).

El Reglamento ALA fue dictado el año 1992 y no contemplaba la calidad de país “asociado” para ningún efecto, por lo tanto no cabía ningún tipo de ajuste ni modificación a este reglamento considerando la nueva calidad de país “asociado” por parte de Chile.

El Memorando de Entendimiento sobre las Orientaciones Plurianuales para la puesta en marcha de la Cooperación Comunitaria 2000–2006 (MoU), era el instrumento programático que la Comisión Europea reconocía como válido para ejecutar su cooperación en Chile en dicho período. Cualquier modificación al MoU debía estar establecida al momento de su firma y/o ser acordada por las partes al más alto nivel. Considerando siempre que la reprogramación, en ningún caso, podía considerar aumentar los fondos disponibles por parte de la UE.

En el MoU 2000-2006 se consideraba la posibilidad de “adaptar” la programación acordada al reconocer, al momento de su suscripción (2001), “que las partes estaban en un proceso de negociación de un Acuerdo de Asociación y que podría ser necesario adaptar la programación acordada a los resultados de las negociaciones”⁷¹. La “adaptación”, en ningún caso, podía implicar más del 10% de los fondos acordados al momento de la firma del MoU, tal como lo establecían los reglamentos europeos de la época.

Este era el espacio posible de modificaciones al MoU. No más de un 10%.

Como el MoU 2000-2006 consideraba la posibilidad de adaptación de la programación de cooperación⁷² y ambas partes lo consideraban necesario, se planteó la necesidad de la adaptación del MoU al Consejo de Asociación, que era la más alta instancia de diálogo y negociación entre Chile y la Unión Europea, y quien debía autorizar dichos cambios.

La autorización para modificar el MoU fue acordada en la reunión del Primer Consejo de Asociación que se realizó en Grecia en 2003. Este Primer Consejo de Asociación (en materia de la cooperación) indicó que: “Los ministros han acordado iniciar lo antes posible consultas entre la UE y Chile de modo que el Comité de Asociación pueda formular unas recomendaciones sobre la eventual adaptación de las prioridades estratégicas de la cooperación bilateral para el periodo 2003-2006, teniendo en cuenta las necesidades que pueda plantear la aplicación del Acuerdo de Asociación. Los ministros han pedido asimismo al Comité de Asociación que haga un balance de los proyectos de cooperación que estén en curso o que vayan a realizarse en el futuro próximo y que establezca un calendario para los proyectos de cooperación que deban iniciarse con carácter prioritario”⁷³.

De esta manera, el primer Consejo de Asociación mandató al Comité de Asociación para que ambas partes establecieran una reprogramación del MoU 2000-2006.

Considerando el mandato del Consejo de Asociación los responsables de cooperación de ambas partes (EuropeAid y AGCI) procedieron a acordar las modificaciones al MoU, las que quedaron plasmadas en la programación 2003-2006. Esta nueva programación se debió realizar considerando todas las restricciones descritas anteriormente, incorporando como novedad (con los mismos recursos) un Programa dedicado exclusivamente a la puesta en marcha del Acuerdo de Asociación, y un Programa de Apoyo a la AGCI. De esta forma se mantuvieron las áreas de cooperación y los fondos comprometidos por la UE en su CSP y se obtuvo un marco jurídico-programático (MoU) más apropiado para implementar el Acuerdo de Asociación, durante el periodo 2003-2006.

⁷¹ MoU 2000-2006.

⁷² Si no hubiese estado contemplada la adaptación del MoU, habría sido muy difícil modificar la programación. Hubiese tenido que haber vuelto a hacer todo el proceso para el establecimiento de un MoU, el que contempla consultar a todas las DG de la Comisión involucradas, al Consejo y al Parlamento Europeo.

⁷³ Punto N° 8, Declaración del I Consejo de Asociación, Grecia 2003.

1. El marco jurídico de la cooperación 2007-2013

La programación 2007-2013 no fue necesario adaptarla al Acuerdo de Asociación. Esta era la primera vez, desde la firma del Acuerdo en 2002, que una programación de cooperación podría acordarse en el marco del nuevo estatus de “asociado”. Pero el proceso de programación 2007-2013 coincidió, en el caso de Chile y de toda la región, con una Unión Europea volcada en un proceso de cambios institucionales y de procedimientos, producto de las reformas adoptadas en los últimos años⁷⁴.

Durante los primeros años de la década del 2000, la Unión Europea fue parte del cambio más importante de los últimos veinte años en materia de Cooperación Internacional. Cambio que había comenzado en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE a fines de los años noventa (con el pleno apoyo de los Estados miembros de la UE), y que culminó con la adopción por parte de la Comunidad Internacional de los ODM el año 2000, y por los países donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda el año 2005.

En el caso específico de la ejecución de los fondos de cooperación de la UE, este cambio se vio reflejado en un nuevo reglamento, el Reglamento ICD, aprobado el 2006⁷⁵, que reemplazó al Reglamento ALA.

Considerando el nuevo contexto de cambios en Europa, los plazos y el complejo método para construir el nuevo marco programático (MoU) que la Comisión Europea tenía establecido, el Segundo Consejo de Asociación realizado en Luxemburgo en mayo 2005, se pronunció indicando que: “Los ministros han tomado nota con satisfacción de que el balance de la cooperación bilateral hasta la fecha es muy positivo, y de que se ha iniciado la preparación del documento de estrategia país 2007-2013, en el que intervendrán plenamente las autoridades chilenas y otros participantes. Dicho documento deberá aprobarse en el primer semestre de 2006”⁷⁶.

Si bien la Comisión Europea realizó un completo proceso de consultas, la discusión sobre las áreas de cooperación fue rápida y con poca flexibilidad. La Unión Europea venía de aprobar el Reglamento ICD que establecía sectores específicos para trabajar en América Latina, y la Comisión Europea no tenía ninguna intención de cambiarlos por un país en particular, aunque fuera un país “socio”.

De esta manera, se procedió a incorporar la Cohesión Social (sector de cooperación que debía ser aplicado a todos los países de la región según lo establecía el reglamento ICD), la Competitividad y la Innovación (la Competitividad había sido decidido por la CE en el CSP, y la Innovación fue incorporada por Chile durante las negociaciones) y la Educación Superior (programa Erasmus Mundo, Ventana Chile, donde el modo de ejecución fue una decisión de la Comisión Europea), como las áreas de cooperación para el periodo 2007-2013 entre Chile y la Unión Europea. Hay que considerar que la UE no esperaba más de dos ámbitos prioritarios de acción en los MoU para cada país.

Dos años después, en el año 2007, el Tercer Consejo de Asociación declaró que: “Con respecto al documento relativo a la nueva estrategia país 2007-2013 para Chile (CSP), que ya se adoptó, la Comisión ha proporcionado información relativa a la programación sobre cooperación en los tres ámbitos prioritarios seleccionados: cohesión social, educación superior, e innovación y competitividad”⁷⁷. De esta forma, la Unión Europea comunicó sus prioridades (CSP aprobado) y se

⁷⁴ La Comisión Europea venía de un fuerte cuestionamiento relativo a los procedimientos financieros después de los escándalos de la Comisión que presidió J Santer. Para el contexto global ver: ¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. José Antonio Sanahuja. Profesor de Relaciones Internacionales. Director del Departamento de Desarrollo y Cooperación. Instituto Complutense de Estudios Internacionales.

⁷⁵ Reglamento N° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18.12. 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (IDC).

⁷⁶ Punto N° 7, Declaración II Consejo de Asociación, Luxemburgo, mayo 2005.

⁷⁷ Punto N° 7, Declaración III Consejo de Asociación, Bruselas 2007.

procedió a firmar el MoU 2007-2013⁷⁸, que definió los ámbitos de acción y los fondos disponibles para implementar la cooperación en el marco del Acuerdo de Asociación para el período 2007-2013.

Como hemos podido observar, la posibilidad de acordar una programación bilateral que vaya más allá de las prioridades que la Unión Europea tiene previamente definida en sus reglamentos (que involucran a América Latina) es reducida. La única vez que Chile pudo contar con un escenario más favorable para diseñar una programación de cooperación que surgiera del Acuerdo, fue simplemente imposible hacerlo. Esa vez (2007-2013) la Comisión Europea ya tenía previamente definido los montos y los ámbitos de acción en los cuales estaba dispuesta a cooperar con Chile, más allá del Acuerdo de Asociación que habían suscrito en 2002⁷⁹.

Normalmente una, o máximo dos prioridades más, pueden ser sumadas por un país individualmente a las ya fijadas por el reglamento ICD. Esta actitud es algo extraña si tomamos en cuenta que la Declaración de París (impulsada por los Estados miembros de la UE y por la propia CE) indica claramente que la cooperación debe, en principio, alinearse a los intereses nacionales. Este aspecto es más relevante aún, si consideramos que Chile aporta el 50% de los fondos para las actividades de cooperación bilateral. Esta situación de cofinanciamiento, es común a todos los países de renta media alta de la región.

B. La proyección y profundización de la Cooperación “Cooperación en el marco de la relación de Asociación” Artículo 52 o *upgrading*

Como se planteó en el primer Capítulo, la cooperación en el marco del Acuerdo de Asociación fue ampliada en relación a la cobertura de áreas, sectores y temas, basta ver los nuevos campos de acción incorporados. Incluso se estableció una cláusula evolutiva (Artículo 51) que permite incorporar nuevos temas o áreas de cooperación al Acuerdo⁸⁰, si así es considerado por las partes. Este artículo 51 es importante en la medida que con la Unión Europea sólo se pueden realizar actividades que están expresamente acordadas, no hay mucho espacio para la innovación en este aspecto. Es relevante tener un artículo que permita la incorporación de nuevos temas o sectores de cooperación.

Pero lo relevante era saber ¿cuál sería la nueva condición en las cuales Chile podría construir su cooperación con la UE?, a partir del Acuerdo de Asociación. Y éste era el artículo 52 o “upgrading”, el que definía la cooperación en el marco del Acuerdo de Asociación, el que debía concebir y desarrollar programas innovadores que fueran capaces de aportar un valor adicional a esta relación de “socios”.

⁷⁸ Con ocasión del III Consejo de Asociación, en Bruselas en 2007, el Canciller chileno firmó el MoU correspondiente a los años 2007-2013.

⁷⁹ El marco programático por el cual se ejecuta la cooperación bilateral entre la Unión Europea y cualquier país de América Latina (PIR, CSP y MoU) debe regirse por lo establecido en el Reglamento ICD, que entrega las prioridades para toda la región, se tenga o no un Acuerdo de Asociación.

⁸⁰ ARTÍCULO 51: Cláusula evolutiva: En el marco de las competencias respectivas de las Partes, no deberá descartarse de antemano ninguna oportunidad de cooperación, y las Partes podrán recurrir al Comité de Asociación para explorar conjuntamente posibilidades prácticas de cooperación de interés mutuo.

RECUADRO 1**ARTÍCULO 52: Cooperación en el marco de la relación de Asociación**

1. La cooperación entre las Partes aspirará a contribuir a la realización de los objetivos generales de la Parte III mediante la concepción y desarrollo de programas de cooperación innovadores, capaces de aportar valor adicional a su nueva relación como miembros asociados.
2. Se promoverá la participación de cada Parte, como miembro asociado, en programas marco, programas específicos y otras actividades de la otra Parte, en la medida en que lo permita la normativa interna de cada Parte que regule el acceso a los correspondientes programas y actividades.
3. El Consejo de Asociación podrá formular recomendaciones a tal efecto.

Fuente: Elaboración del autor.

Éste artículo fue el que concentró la mayor discusión durante las negociaciones en materia de cooperación, no sólo entre Chile y la Unión Europea, sino que principalmente al interior de la Unión, donde no existía un claro consenso entre la Comisión Europea y los representantes de los Estados miembros, sobre las consecuencias de este artículo. Hay que recordar que la Unión Europea negociaba, a través de la Comisión Europea, pero con el visto bueno del Consejo de la Unión, lo que siempre era atentamente seguido por los representantes de los Estados miembros.

Éste era el artículo que explicitaba la voluntad de pasar a un estado superior en las relaciones, por lo menos en materia de cooperación. Era la manera de proyectar lo que se podría esperar en materia de cooperación al momento de establecer una “asociación”⁸¹.

El objetivo de la delegación chilena era conseguir un upgrading en materia de cooperación, lo que significaba en esos momentos, la posibilidad de ingresar a los programas europeos reservados solo para los Estados miembros, lo que implicaba colocar el énfasis en el párrafo segundo del artículo 52.

Considerando la importancia que revestía el artículo 52 se planteó al Consejo de Asociación que procediera a dar las instrucciones de cómo proceder (como lo establecía el párrafo tercero del artículo 52) en relación a la implementación de este artículo.

El Primer Consejo de Asociación (Grecia 2003) declaró, en relación al artículo 52, que “Tras recordar que el Acuerdo dispone que se fomente la participación de cada parte, como miembro asociado, en programas marco, programas específicos y otras actividades de la otra parte, los ministros han convenido en que el Comité de Asociación defina con mayor precisión los ámbitos de interés común a los que se aplicará este **compromiso político**⁸²”. Esta declaración reflejaba crudamente lo impreciso y complejo que era el campo de aplicación de este artículo tan central para el futuro de la cooperación bilateral, considerando el nuevo estatus de “asociado”, pero también explicitaba que se estaba frente a un compromiso político, por lo que la voluntad de las partes era, sinceramente, buscar un modo de implementar el artículo 52.

La Comisión Europea procedió, a través de la DG Relex, a realizar consultas con las otras DG con el objetivo de conocer la disposición y oportunidades existentes en la UE que dieran vida a acciones concretas para impulsar el artículo 52. La parte chilena se abocó a identificar las áreas y programas europeos que eran de su interés. Las gestiones de la DG Relex no dieron los resultados esperados, ya sea porque los reglamentos de los programas que Chile había identificado en distintos ámbitos no permitían la participación de países terceros (los reglamentos de cada programa eran claros en relación a quienes podían participar), o porque la calidad de “asociado” simplemente no existía como categoría para participar. Otra de las razones no menores era la falta de interés de algunas Direcciones Generales por

⁸¹ Un alto funcionario de la Comisión Europea de la época se preguntó y pregunto al inicio de las negociaciones a los que le acompañaban: ¿qué debería significar para Chile asociarse a la UE en materia de cooperación?, nadie dio una respuesta, a lo que dicho funcionario agrego: “debería significar un “upgrading”, a lo menos”.

⁸² Punto N° 9, Declaración del I Consejo de Asociación, Grecia 2003.

establecer alguna relación de cooperación distinta, lo que implicaba recursos humanos y financieros, con un país pequeño y que se encontraba tan lejos.

Frente a esta realidad, ambas partes acordaron realizar “diálogos sectoriales” en áreas específicas de interés para Chile (en lo posible en aquellas áreas que Chile había identificado como de interés para la aplicación del artículo 52), con aquellas DG que habían manifestado un mayor interés o voluntad para establecer programas de cooperación especiales con Chile. El objetivo era abrir un camino que llevaría a la identificación de posibilidades de cooperación concretas, y que en el futuro pudieran permitir acceder a los programas que dichas DG implementaban que fueran de interés para Chile. Este camino fue implementado y con el tiempo se ha ido consolidando, aunque no ha cumplido el objetivo original.

De esta forma quedó descartada la fórmula de una entrada automática (apelando a la calidad de asociado o al artículo 52, párrafo segundo) de Chile a cualquier programa de la UE que fuese de su interés, a través de la simple manifestación del interés de hacerlo. La frase en el párrafo segundo “en la medida en que lo permita la normativa interna de cada Parte que regule el acceso a los correspondientes programas y actividades”, fue la razón esgrimida para no poder realizarlo. Las normativas de las Partes terminaron siendo una barrera casi infranqueable. Según la UE era imposible cualquier modificación reglamentaria por su parte, menos aun si se estaba a medio camino de la ejecución de dichos programas. Solo cabía esperar una posible modificación reglamentaria (con escasa posibilidad de éxito) cuando los programas concluyeran, lo que ocurriría no antes de dos o tres años.

Los “diálogos sectoriales” fueron una de las primeras modalidades intentadas para abordar el Artículo 52 de manera más concreta y más realista. La vía directa no servía, por lo que había que utilizar todos los medios posibles para llevar la cooperación hacia un estado superior, hacer un upgrading.

Dos años después, el Segundo Consejo de Asociación (2005) señalaba que “Los ministros han reconocido que los diálogos políticos UE-Chile sobre cuestiones sectoriales en el marco del artículo 52 del Acuerdo de Asociación, como el relativo a la educación superior, que ha tenido lugar en marzo pasado, representan un nuevo planteamiento que conduce al refuerzo y a la consolidación de nuestras relaciones bilaterales. Los ministros han tomado nota de la intención de las Partes de ampliar este diálogo político a otros ámbitos como las políticas de empleo y social, la juventud, la cultura, la sociedad de la información, el medio ambiente y otros⁸³ .

En particular, se señaló lo relevante que podría ser para el futuro el “diálogo sectorial” implementado entre el Ministerio del Trabajo de Chile y la DG Empleo “Las Partes reconocieron que los diálogos UE-Chile sectoriales, como el diálogo permanente sobre el empleo y las políticas sociales, constituyen un nuevo paradigma que conduce a un fortalecimiento y profundización de nuestra relación bilateral. Las Partes tomaron nota de que el próximo diálogo sectorial de empleo se celebrará en 2008 y será en las áreas de los regímenes de pensiones y las políticas de empleo”⁸⁴ .

Si bien era exagerado hablar de un nuevo paradigma, si era posible afirmar que el largo camino de los “diálogos sectoriales” o “policy dialogue”, fortalecían y profundizaban las relaciones, y eran un instrumento eficaz que debería permitir a mediano y largo plazo nuevas e innovadoras formas de cooperación.

El Tercer Consejo de Asociación (2007) señaló que: “Los Ministros han reconocido que los diálogos sectoriales UE-Chile en el marco del artículo 52 del Acuerdo de Asociación, como el actual diálogo sobre empleo y políticas sociales, supone un nuevo planteamiento que desemboca en una intensificación y profundización de nuestras relaciones bilaterales. Los Ministros han tomado nota de la intención de las partes de proseguir el diálogo en los ámbitos de los regímenes de pensiones y las políticas de empleo, para fomentar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres⁸⁵ .

⁸³ Punto N° 8 Declaración II Consejo de Asociación, Luxemburgo 2005.

⁸⁴ Punto N° 10 Declaración del VI Comité de Asociación, 2007.

⁸⁵ Punto N° 12 Declaración III Consejo de Asociación, Bruselas 2007.

Los responsables de la cooperación chilena hacían, y hacen, una positiva valoración de los diálogos sectoriales o “policy dialogues” implementados (educación y los tres efectuados en materia de empleo), incluso considera importantes ampliarlos a otros ámbitos (energía), pero continúa destacando que el artículo 52 o “upgrading” es de gran importancia y su implementación constituye un objetivo permanente de la cooperación chilena.

El Tercer Consejo de Asociación (2007) indicó que “En relación con la intensificación de la cooperación bilateral UE-Chile, los Ministros han acogido favorablemente la petición chilena de participar en el Programa relativo a competitividad e innovación (CIP) de la DG Empresa, e invitaba a Chile a que indique las partes del programa que más le interesarían”⁸⁶. Este intento de ingreso a un programa comunitario (su reglamento permitía la participación de países terceros pagando sus costos de participación, pero sólo en algunas actividades) falló toda vez que no era el resultado de una estrategia nacional, sino que obedecía a los intereses de una institución, más allá que la temática fuera de interés nacional. El fracaso obedeció a que la iniciativa no fue concertada con las otras autoridades chilenas al momento de la presentación de la solicitud. La demanda había surgido por parte de la Fundación Eurochile hacia el Ministerio de Economía y este lo hizo suyo, sin conocer los alcances reglamentarios y financieros que tenía dicha participación. A la fecha Chile no ha insistido en la incorporación a dicho Programa. Este hecho demostró que no son infranqueables los reglamentos de los programas europeos, pero sí que se requiere saber hacia dónde se quiere ir.

Una segunda iniciativa (más política quizás) impulsada por el gobierno chileno para dar forma a la “calidad de asociado”, fue impulsar, en el marco del Acuerdo de Asociación, una Asociación para el Desarrollo entre Chile y la Unión Europea. Esta propuesta fue planteada por la Presidenta Bachelet a la UE en la III Cumbre UE-Chile, con ocasión de la IV Cumbre UE-ALC de Lima en 2008.

Como reacción a la propuesta chilena de 2008, el IV Consejo de Asociación realizado en Praga en 2009 señaló, en relación a la Asociación para el Desarrollo (AD): “Evocando la decisión adoptada en la Tercera sesión del Consejo de Asociación de trabajar juntos para hallar la mejor manera de reforzar el diálogo político entre la UE y Chile y hacerlo aún más eficaz, los Ministros han recordado la propuesta formulada por la Presidenta Bachelet en la Cumbre UE-Chile, celebrada en mayo de 2008 en Lima, de establecer junto con la UE una Asociación para el Desarrollo. Teniendo en cuenta los debates y consultas entre la UE y Chile que se mantuvieron desde entonces, los Ministros han acordado trabajar con diligencia en pro de la creación de una Asociación UE-Chile para el Desarrollo y la Innovación. Agregaban que “Las Partes han convenido en que el objetivo principal de esta Asociación será aprovechar y desarrollar las excelentes relaciones bilaterales existentes en el marco del Acuerdo de Asociación UE-Chile mediante el fomento de políticas y actividades específicas tendientes a estimular el crecimiento económico y la cohesión social en Chile y en América Latina en general”⁸⁷.

La Asociación para el Desarrollo había sido aceptada como una posibilidad a explorar y se le adicionaba la “Innovación”, quedando en “Asociación para el Desarrollo y la Innovación” (ADI). La incorporación de la Innovación tenía dos sentidos, el primero era acoger la propuesta de algunos representantes de ambas partes en relación a que la Innovación era crucial para el Desarrollo y otra más pedestre, como era el que en la programación plurianual 2007-2013 se contemplaba la “innovación” como parte de los ámbitos de cooperación, es decir, podían haber recursos disponibles para algunas iniciativas vinculadas a la innovación, que permitieran apoyar actividades que surgieran de la ADI. Ya era conocida la experiencia que en materia de recursos con la UE, solo existen aquellos que están estipulados en los reglamentos y acuerdos, lo que no deja mucho espacio para la innovación.

Los Ministros agregaron en su Declaración del Cuarto Consejo que “Los Ministros han convenido en que la mejor manera de dar un mayor protagonismo a los aspectos birregionales de la Asociación para el Desarrollo y la Innovación, es determinar y conceder prioridad a aquellas cuestiones de interés fundamental para América Latina sobre las que la UE puede aportar experiencia y

⁸⁶ Punto N° 8. Declaración III Consejo de Asociación, Bruselas 2007. Para participar Chile debía aportar recursos adicionales de contraparte poco factibles en ese momento.

⁸⁷ Punto N° 6, Declaración IV Comité de Asociación, Praga 2009.

conocimientos técnicos válidos, contribuyendo así a fomentar iniciativas birregionales que favorezcan el desarrollo y la innovación”⁸⁸. Con estas palabras se abrió un tiempo de incertidumbre en relación a que la ADI podía, y debía, ser proyectada a la región. De una propuesta para llevar el Acuerdo a un ámbito superior, se pasaba a una estrategia que contemplaba acciones a nivel regional.

¿Cuáles eran los límites de acción geográfica de la ADI? ¿Era una decisión bilateral con efectos regionales? Estas preguntas eran válidas si consideramos que América Latina había sido mencionada expresamente como un campo de acción por parte de los Ministros en su Declaración. ¿Esta iniciativa debería abrir la posibilidad de comenzar a realizar programas de cooperación triangular en la región?

Si bien el Cuarto Consejo de Asociación (2009) no indicó con mayor precisión el ámbito geográfico de acción, sí indicó que: “los Ministros han convenido asimismo en que los esfuerzos iniciales para hacer avanzar la Asociación para el Desarrollo y la Innovación deberían centrarse en dos ámbitos específicos que responden a dichos criterios, a saber, la educación y la energía, mientras que la innovación debería considerarse un tema transversal en estos y otros futuros ámbitos en que se aplique la Asociación. Las Partes han decidido elaborar un plan que exponga las medidas que deben tomarse en pro de la Asociación para el Desarrollo y la Innovación, y en el marco de dicha Asociación, entre el momento actual y la V Cumbre UE-Chile a realizarse en 2010”⁸⁹. De esta manera, el Cuarto Consejo de Asociación definió los ámbitos de la ADI y los tiempos (V Consejo de Asociación en 2011), ubicando la innovación como eje transversal, para establecer un plan de trabajo. No se volvió a insistir en que la ADI podría ser proyectada a otros ámbitos geográficos de acción en la región, es decir quedaba reducida a una iniciativa bilateral.

La aceptación de crear una Asociación para el Desarrollo y la Innovación entre Chile y la Unión Europea significó un triunfo conceptual en el lenguaje comunitario, si consideramos que la asimilación de un “concepto” de este tipo por la UE, requiere de muchos años y mucho consenso, además de un largo proceso de reflexión por parte de los responsables europeos. Este proceso fue iniciado por la Presidenta Bachelet el 2008 y el 2009, la UE considera la ADI como un elemento innovador que podría dar valor agregado a la calidad de asociados. Esto permitiría, posiblemente, dejar atrás la visión que la Asociación Estratégica sólo se construye a partir de la suma de diferentes Acuerdos.

Si bien la ADI siempre fue pensada para darle contenido a la “asociación” bilateral, los llamados de la Comisión Europea (CE) para que Chile ocupara en esos años un rol más protagónico en el escenario regional (tesis ampliamente compartida por algunas de las más altas autoridades de la Cancillería chilena y de la CE), hicieron que la AD y luego ADI, se convirtiera, en esos años, en una propuesta a medio camino entre un nuevo contenido para fortalecer la relación bilateral y un acuerdo para fomentar una acción conjunta en la región.

En la IV Cumbre UE-Chile realizada en España en 2010 (con ocasión de la VI Cumbre UE-ALC), en relación a la ADI las autoridades a nivel presidencial “subrayaron, en particular el intenso esfuerzo de colaboración conjunta que había permitido a la UE y Chile definir el camino y el programa de trabajo hacia la Asociación para el Desarrollo y la Innovación, que se estableció durante el VII Comité de Asociación”. Agregaban que “ambas partes destacaron el importante papel de la Asociación para el Desarrollo y la Innovación (ADI) en el fomento de una mayor intensificación de las consultas, la cooperación y la coordinación en todos los niveles en el marco del Acuerdo de Asociación. Las partes acordaron que la ADI debería seguir centrándose en las actividades específicas para estimular el crecimiento económico y la cohesión social, inicialmente en las áreas clave —Educación, Energía, Medio Ambiente y Cambio Climático— con la innovación como un tema transversal”⁹⁰.

De esta manera la ADI pasó a ser un programa entre la UE y Chile, de alcance bilateral, que debía ser incorporado a la programación bilateral, con los recursos que existían. ¿Una nueva reprogramación? Sí, pero muy marginal si consideramos que la decisión fue priorizar algunos proyectos

⁸⁸ Punto N° 7 Declaración del IV Consejo de Asociación, Praga 2009.

⁸⁹ Punto N° 7, Declaración IV Consejo de Asociación, Praga 2009.

⁹⁰ Punto N° 5 Declaración IV Cumbre UE-Chile, Madrid 2010.

dentro de los dos Fondos existentes (Fondo de Cohesión Social y el Fondo de Innovación y competitividad). Sin embargo abría las puertas a buscar mecanismos que permitieran “una mayor intensificación de las consultas, la cooperación y la coordinación en todos los niveles en el marco del Acuerdo de Asociación”, donde el papel de la Asociación para el Desarrollo y la Innovación (ADI) puede jugar un papel ordenador. De esta forma la ADI pasó a ser un nuevo ámbito de cooperación entre Chile y la Unión Europea, sin transformarse en el objetivo de la “asociación” planteado en 2008, cual es o era el Desarrollo.

Aunque la Delegación de la Unión Europea en Chile siga indicando que la ADI es “una iniciativa política bilateral diseñada para proyectar el Acuerdo de Asociación hacia la esfera regional, por ejemplo a través de la coordinación y cooperación entre la UE y Chile para ayudar a países latinoamericanos a cumplir con las Metas de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas”, parece que por ahora, la ADI será una iniciativa exclusivamente bilateral⁹¹.

La “Asociación para el Desarrollo” buscó dar una definición de fondo a la relación de asociados entre Chile y la Unión Europea. Si existía una decisión política de establecer una “asociación estratégica”, una relación de “asociados”, valía la pena preguntarse, después de algunos años ¿para qué dicha “asociación”? La respuesta que dio Chile en 2008 fue el Desarrollo, el alcance geográfico (bilateral o regional) no fue, ni era lo fundamental. La ADI puede transformarse en un buen instrumento en el futuro para avanzar hacia una calidad de “socios” como lo establece el Acuerdo de Asociación, dando de paso un mayor contenido al Acuerdo.

Esta fue la segunda propuesta después de 5 años de funcionamiento del Acuerdo que Chile impulsó para implementar el artículo 52.

Una tercera iniciativa que propuso Chile (2007) para intensificar las relaciones de cooperación a través de programas “innovadores” (artículo 52), fue establecer programas de Cooperación Triangulares (Art.50⁹²), entre Chile y la Unión Europea en la región. El Tercer Consejo de Asociación declaró al respecto: “En cuanto a la petición chilena de la cooperación triangular la Comisión tomó nota del interés de Chile en buscar formas prácticas para llevar a cabo algunas actividades de cooperación triangular. La Comisión va a examinar más a fondo con miras, en particular para promover y dar visibilidad a los proyectos exitosos a través de anuncios ad hoc sobre actividades triangular”⁹³.

Tres años después, la IV Cumbre UE-Chile realizada en España el 2010, señalaba que “La Unión Europea felicitó a Chile por su adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y elogió su participación activa en nuevas formas de cooperación como la “cooperación triangular” o la “cooperación sur-sur” con otros países de América Latina y del Caribe. Ambas partes confirmaron su voluntad de trabajar conjuntamente sobre este importante tema”⁹⁴.

Esta modalidad de Cooperación Triangular estaba presente también, como lo señalamos anteriormente, en la ADI. Hasta la fecha no ha sido posible implementar ningún proyecto de Cooperación Triangular pese a que Chile es uno de los países que más actividades de cooperación triangular realiza en la región⁹⁵.

⁹¹ Pagina web Delegación de la UE en Chile.

⁹² Artículo 50 :Cooperación triangular y birregional:

1. Las Partes reconocen el valor de la cooperación internacional para la promoción de procesos de desarrollo equitativo y sostenible y, acuerdan impulsar programas de cooperación triangulares y programas con terceros países en materias de interés común.

2. Dicha cooperación puede aplicarse también a la cooperación birregional de acuerdo con las prioridades de los Estados miembros y de otros países de América Latina y del Caribe.

⁹³ Punto N° 7 Declaración VI Comité de Asociación, 2007.

⁹⁴ Punto N° 10, IV Cumbre Chile-UE, Madrid, 2010.

⁹⁵ Informe Cooperación Sur-Sur, SEGIB, 2010. C Xalma, 2010.

C. La ejecución de la programación de cooperación

Este ha sido uno de los desafíos más complejos que ha tenido la implementación de la cooperación europea. La ejecución de la cooperación con la Unión Europea siempre ha sido compleja y esta no era la excepción.

En los últimos 10 años la Comisión Europea ha pasado del reglamento ALA (con su respectivo reglamento Financiero) al reglamento ICD, con un reglamento Financiero también nuevo. Todo ello ha implicado un esfuerzo importante para los responsables de ejecutar la cooperación.

Esto ha traído como consecuencia que la contraparte nacional, en este caso la AGCI, ha debido convivir con dos procesos de administración distintos en menos de 10 años.

La programación 2000-2006 fue ejecutada bajo el Reglamento ALA y el Reglamento Financiero (CE, CECA, Euratom) N° 2673/1999 del Consejo, de 13 de diciembre de 1999⁹⁶. La programación de Cooperación 2007-2013 se está ejecutando bajo el Reglamento ICD y el Reglamento Financiero (CE, Euratom) N° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002⁹⁷. Cada uno de estos reglamentos (generales y financieros) ha significado para la AGCI tener que adecuar su gestión (en tanto responsable financiero de los fondos europeos) en los distintos proyectos, a los respectivos manuales operativos y guías prácticas que han surgido en estos años y que son las que reglamentan las operaciones diarias en materia de ejecución de fondos.

A partir de 2008, la Comisión Europea, en materia de planificación y autorización de los gastos de los respectivos proyectos pasó de los Programas Operativos Anuales (POA) a los Presupuestos Programas (PP). Este proceso de ajuste significó un desafío mayor para la Unidad a cargo de la gestión de los recursos de la UE en la AGCI.

Los diversos cambios en los procesos de rendición y administración de los fondos comunitarios han llevado a la Unidad de Gestión UE de la AGCI a asumir no sólo la responsabilidad financiera de la ejecución de los fondos europeos sino además, la gestión de los proyectos de cooperación que se ejecutan con fondos de la UE.

De alguna manera, entre el año 2000 y el 2010, la AGCI ha sido capaz de sumar a su responsabilidad financiera, la gestión y supervisión técnica del conjunto de proyectos que conforman el programa de cooperación Chile-UE. El inicio de este proceso comenzó en 2001, donde fue clave para su consolidación el proyecto de Apoyo a la Gestión de AGCI. Que partió en 2005.

Hoy la AGCI cuenta con una Unidad especializada en la gestión y ejecución financiera de los fondos europeos y ha sumado a sus capacidades un importante conocimiento sobre la normativa europea, sus complejidades y su modo de aplicación en el campo de la cooperación. Tema no menor si consideramos que los fondos europeos de cooperación son los más importantes que recibe Chile y que son de alta complejidad en su ejecución.

Sin embargo Chile ha insistido desde 2003 que es necesario tener una mayor flexibilización en materia de ejecución de los fondos comunitarios, adoptando para ello la normativa nacional. Esta demanda fue planteada al Segundo Consejo de Asociación (2005), el que declaró que: “Los ministros han tomado nota de la petición chilena de acogerse a una gestión descentralizada de la cooperación de la CE, conforme a su condición de país asociado y de conformidad con el artículo 164 del Reglamento Financiero⁹⁸”.

La más Alta instancia del Acuerdo de Asociación dio las “recomendaciones” para abordar el problema, incluso indicando cual era el artículo del reglamento financiero al que se debía apelar para cambiar o mejorar la situación administrativa-contable.

⁹⁶ Este Reglamento modificó a su vez el Reglamento Financiero, de 21 de diciembre de 1977.

⁹⁷ Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO L 248 de 16.9.2002).

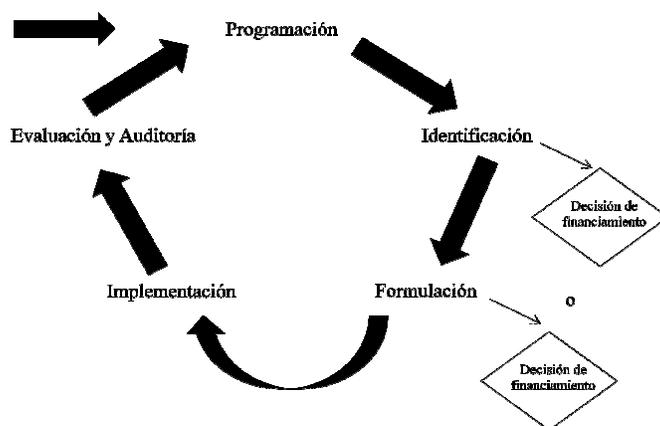
⁹⁸ Punto N° 9 Declaración II Consejo de Asociación, Luxemburgo 2005.

Lo que Chile buscaba con esta solicitud era establecer una contabilidad y una rendición única para los proyectos financiados con fondos europeos, de acuerdo a normativas y procedimientos nacionales. Y no continuar con una metodología que implicaba, en ciertos casos, duplicar procesos.

Según la Declaración de París “Sobre la Eficacia de la Ayuda” de 2005 (suscrita por la Unión Europea y sus Estados miembros) se debería privilegiar, considerando el principio de “la apropiación nacional”, en materia de gestión de recursos, los procedimientos nacionales en la medida que dichos procesos sean transparentes y eficaces. Chile entendía al 2005 que cumplía con los requisitos (artículo 164 del reglamento Financiero) que la Unión Europea consideraba como mínimos para una gestión totalmente descentralizada de sus recursos en Chile. Más aun si se contaba con un Acuerdo de Asociación. La petición sigue siendo estudiada por los Servicios competentes de la Comisión Europea hasta el día de hoy.

Un segundo aspecto que debe ser considerado al momento de hacer una evaluación de la cooperación ejecutada en estos años en el marco del Acuerdo de Asociación, son las dificultades relacionadas con el ciclo de un proyecto tipo en la cooperación europea. Situación que se complica más aun si dicho proyecto es parte de un Fondo concursable.

GRÁFICO 2
CICLO DE UN PROGRAMA O PROYECTO NORMAL



Fuente: CE.

En este ciclo de proyecto de la UE (aparentemente sencillo), hay que considerar en el caso de Chile, que los fondos de cooperación que dan vida a la mayoría de los programas actualmente en ejecución contemplados en el MoU, se ejecutan, una vez aprobadas las Disposiciones Técnicas y Administrativas (DTAs) de cada Programa (con su respectivo Convenio Financiero) y finalizado un proceso de concurso para seleccionar los proyectos que deben ser ejecutados en cada Fondo. Una vez seleccionados los proyectos se suma a este proceso, como exigencia chilena la suscripción de convenios interinstitucionales entre la AGCI como institución responsable de la gestión financiera de los recursos europeos y la institución ejecutora nacional responsable de la puesta en marcha y desarrollo de cada proyecto.

Este proceso puede tomar entre 6 y 12 meses después de la firma del MoU correspondiente a la programación plurianual (la programación 2007-2013 fue firmado en noviembre de 2007)⁹⁹. La UE establece un plazo tres años a partir de la firma del Convenio Financiero por el último de los dos socios para comprometer los fondos europeos (regla D+3)¹⁰⁰.

⁹⁹ Los convenios Financieros fueron firmados en julio de 2008.

¹⁰⁰ La Comisión Europea mantiene una regla llamada D + 3 que implica que a partir del año de la firma del Convenio Financiero de cada programa, hay tres años para comprometer y ejecutar los fondos comunitarios.

En los hechos, los proyectos al interior de cada programa inician su ejecución un año después, a lo menos, de suscritos los respectivos Convenios Financieros que dan inicio formal a los respectivos programas.

Esta situación ha llevado a la AGCI a tener serias dificultades para cumplir con los plazos establecidos de tres años para ejecutar y comprometer los programas acordados. En la programación 2010-2013 se debió sumar, además, un terremoto y un cambio de Gobierno, que hicieron aun más lento el proceso de implementación de los proyectos específicos de cada uno de los programas definidos (cohesión social e innovación).

Hasta el año 2008 la Comisión Europea utilizaba los Programas Operativos Anuales (POA) como instrumentos de planificación de los gastos en cada proyecto. A mediados del año 2008 la Comisión Europea comunicó a la AGCI que debía cambiar la metodología pasando ahora a la de Presupuesto Programa (PP) para establecer el flujo de gastos que cada proyecto debe tener anualmente.

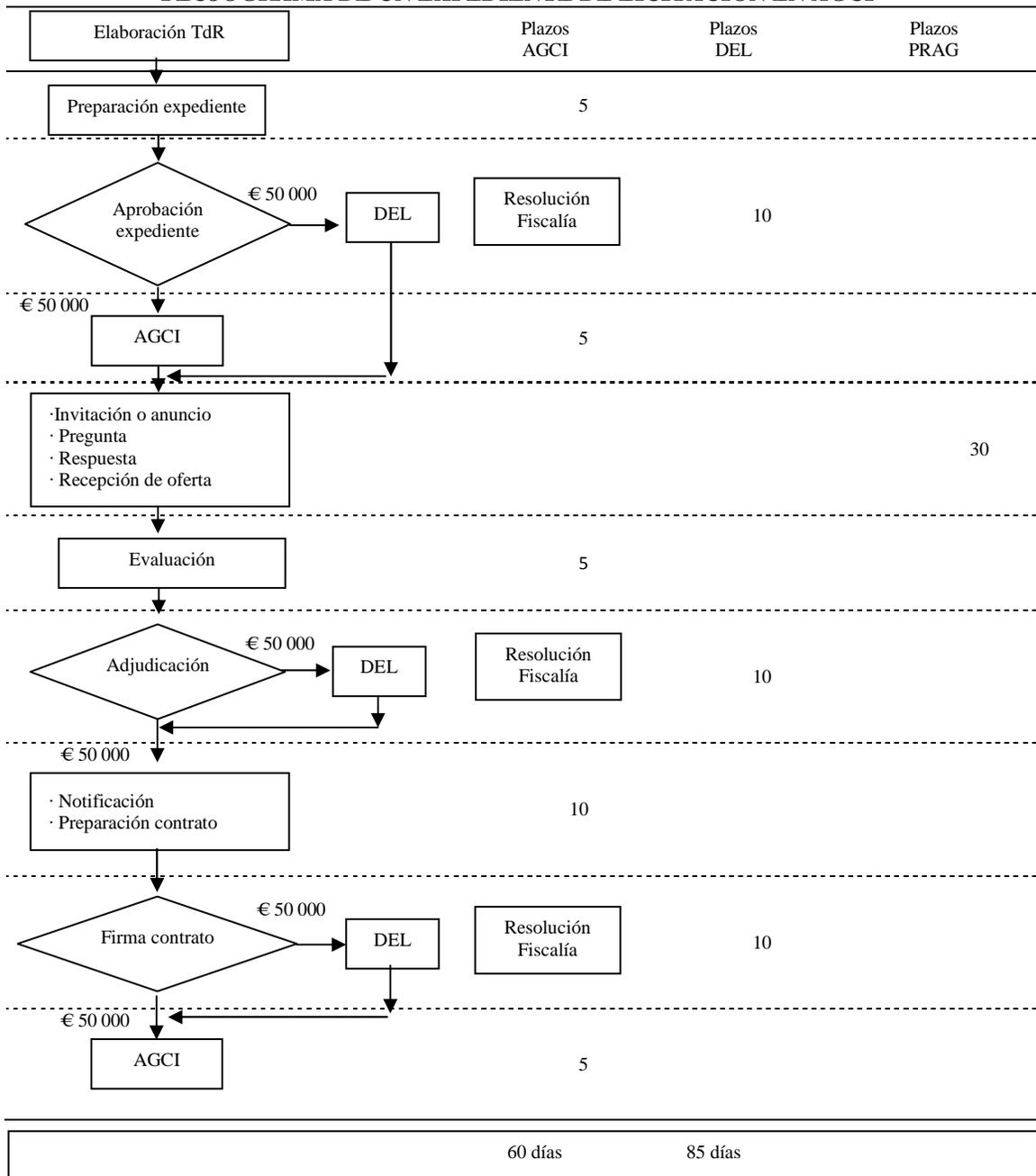
Este cambio (de POA a PP) implicó para el equipo de la AGCI aprender y aplicar una nueva normativa en materia presupuestaria y contable, realizar adecuaciones al sistema contable especial que se había diseñado para los Programas UE. Pero el cambio más importante implicó que AGCI debió asumir en su totalidad la administración financiera de los recursos aportados por la UE, es decir, ya no era posible transferir los recursos europeos a los ejecutores de los Proyectos, sino que AGCI debe realizar todas las compras y contrataciones necesarias para la ejecución de todas las actividades de cada uno de los proyectos financiadas por los Programas de Cohesión Social e Innovación y Competitividad, esto debido a que la metodología PP exige el nombramiento de un Administrador y un Contable, que deben pertenecer a la plantilla de personal del Beneficiario (esto es AGCI). Son estas personas las únicas habilitadas para autorizar los gastos que se realizan con cargo a los fondos europeos en cada PP. Para ello AGCI debió realizar ajustes en el equipo de la Unidad de Gestión UE e incorporar personal adicional para asumir estas nuevas tareas.

Lo que es más difícil de explicar es la demora en la definición de los respectivos proyectos en cada programa acordado (Cohesión Social e Innovación y competitividad), que tomó casi un año.

Un cuarto problema relacionado con la ejecución de los proyectos de cooperación es la gestión de los recursos al interior de cada proyecto, es decir el tiempo que toma aprobar cada expediente que permite realizar los diferentes pagos.

AGCI es la institución responsable “de la ejecución administrativa y financiera de cada programa y quien ejecuta los gastos en cada proyecto. El proceso de autorización para cada iniciativa que implique un gasto contemplado en el PP debe ser autorizado por AGCI y la Delegación de la Unión Europea en Santiago. Esto significa realizar un proceso largo y que en algunos casos se repite. Lo que implica aun más tiempo en el largo proceso para la ejecución de los fondos comunitarios.

GRÁFICO 3
FLUJOGRAMA DE UN EXPEDIENTE DE LICITACIÓN EN AGCI^a



Fuente: Unidad de Gestión UE AGCI.

^a Los tiempos para una resolución en Fiscalía son inescrutables. DEL: Delegación de la UE en Chile.

Poder simplificar todo este proceso fue a lo que apuntó la petición de Chile hecha al Segundo Consejo de Asociación en el año 2005. Establecer una sola autoridad financiera para ejecutar los fondos de cooperación europeos en Chile, más allá de lo que el reglamento financiero permitía realizar en cualquier país de la región, apelando a la descentralización de los fondos vía artículo 164 del reglamento Financiero, pero también recogiendo lo que los propios Estados miembros de la Unión Europea y la propia Comisión Europea promueven en la Declaración de París (2005) sobre la apropiación de los países receptores en materia de cooperación al Desarrollo, reconocía como una meta.

D. Los programas y proyectos de cooperación ejecutados 2003-2010

1. Los programas 2003-2006

La mayoría de los Programas implementados durante este período tuvieron que ser puestos en marcha de manera rápida y algunos de ellos con dificultades jurídicas y administrativas.

Los responsables de la cooperación, en ambas regiones, tuvieron que hacer grandes esfuerzos para conducir un programa de cooperación que muchos esperaban contribuyera al vuelco esperado en la relación Chile-Unión Europea.

Fondo de Aplicación del Acuerdo de Asociación UE-Chile

Como se indicó anteriormente, la programación de cooperación correspondiente al período 2000-2006, tras la firma del Acuerdo de Asociación, fue modificada el año 2003 con la autorización del Primer Consejo de Asociación (2003).

La reprogramación realizada se hizo en la medida que los reglamentos de la Unión Europea lo permitieron, por lo que se acordó incorporar un proyecto destinado exclusivamente a la implementación del Acuerdo de Asociación y un proyecto de Apoyo a la gestión de AGCI¹⁰¹. El resto de la programación quedó intacta.

Para el Gobierno y para los principales exportadores chilenos estaba claro que se debería hacer un esfuerzo en algunas áreas normativas para poder aprovechar correctamente el Acuerdo de Asociación en el ámbito comercial, para lo cual requerirían cierto apoyo o cooperación.

También existían expectativas en otros actores vinculados a la cooperación con la Unión Europea, como era el caso de la comunidad científica y académica (que acababa de firmar un Acuerdo específico) que tenía importantes expectativas y también requerían apoyo para cumplirlas.

Por lo tanto, desde todo punto de vista, la decisión de establecer un proyecto de cooperación específico para la implementación del Acuerdo de Asociación era necesaria y correcta. Como también lo fue crear un proyecto que diera vida a un Fondo que permitiera apoyar proyectos diferentes pero que tuvieran como objetivo la aplicación del Acuerdo.

Todos los proyectos económicos seleccionados para la primera etapa del Fondo de Aplicación fueron aquellos que los responsables de la parte comercial del Acuerdo en Chile (DIRECON) establecieron como los más urgentes¹⁰². En los proyectos vinculados a otros aspectos del Acuerdo, los proyectos fueron presentados por las instituciones nacionales que tenían responsabilidades directas en materia de cooperación con la Unión Europea, como era el caso de AGCI y CONICYT.

Una parte importante del éxito de muchos de los proyectos del Fondo de Aplicación del Acuerdo estuvo en la alianza con entidades privadas como ejecutoras de algunos proyectos, aunque dicha participación de entidades no estatales contribuyera también a hacer más compleja la ejecución administrativa del Fondo.

Las normas administrativas europeas en relación a la participación en la ejecución de los fondos de cooperación de entidades no estatales, asociadas a una entidad gubernamental responsable del proyecto, simplemente no se pronunciaban. Por lo tanto dejaban al responsable nacional de los fondos europeos la tarea de resolver el problema.

¹⁰¹ Un cambio mayor al 10% del total de los fondos disponibles implicaba consultar una serie de instancias, como el COREPER y al Parlamento Europeo, lo que hubiese retrasado aun más la puesta en ejecución de los fondos 2000-2006, los que ya alcanzaban los 3 años de retraso por esperar los resultados de la negociación del Acuerdo de Asociación.

¹⁰² En algunos proyectos fueron consultadas las contrapartes europeas e incluso participaron en algunos casos.

Si bien el Acuerdo de Asociación contempla la posibilidad en el Artículo 48¹⁰³ (que a la fecha no entraba en vigor) de ejecutar la cooperación con agentes no estatales, las dificultades se ubicaban más bien a nivel administrativo-contable. El reglamento Financiero de la época simplemente no contemplaba dicha opción. Para resolver este obstáculo se suscribieron contratos específicos con cada institución gubernamental ejecutora de un proyecto del Fondo. Un largo camino que fue recorrido con rapidez gracias a la voluntad de los principales responsables de la cooperación europea para la región.

El Fondo Operativo ejecutó un total de 13 proyectos, con un aporte de más de 3,5 millones de euros por parte de las instituciones nacionales que participaron en la ejecución de los proyectos, lo que muestra el interés por las actividades desarrolladas.

Los proyectos fueron seleccionados en dos etapas, con el objetivo de buscar no solo los proyectos más urgentes, sino que también, lo más adecuados. La implementación del proyecto en dos fases también permitió resolver los problemas a nivel administrativo que surgieron en la primera fase de ejecución.

El Programa Fondo de Aplicación del Acuerdo de Asociación constituyó un aporte concreto a la implementación del Acuerdo de Asociación, ya que posibilitó la ejecución de proyectos que tenían como objetivo el fortalecimiento de la institucionalidad normativa, así como procesos y soportes tecnológicos que ayudaran a facilitar la aplicación concreta de los compromisos adquiridos por Chile en el Acuerdo, principalmente en su parte comercial¹⁰⁴.

También el Fondo de Aplicación buscó identificar nuevas posibilidades de cooperación bilateral y proporcionar una mayor visibilidad al Acuerdo, así como difundir información sobre su contenido a todos los actores interesados, buscando aprovechar las oportunidades que el Acuerdo de Asociación brindaba a los usuarios y beneficiarios en otros ámbitos más allá del comercio. Ello, con el objeto de buscar nuevas oportunidades en materia de cooperación que ofrecía el Acuerdo de Asociación.

La Cancillería chilena desarrolló un extenso programa en los años 2003 y 2004, a nivel nacional y europeo para divulgar el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Una parte importante de las actividades de difusión en Europa fueron financiadas con un proyecto del Fondo de Aplicación.

¹⁰³ ARTÍCULO 48: Participación de la sociedad civil en la cooperación: Las Partes reconocen el papel complementario y la contribución potencial de la sociedad civil (interlocutores sociales y organizaciones no gubernamentales) en el proceso de cooperación. Con este fin y sin perjuicio de las disposiciones legales y administrativas de cada Parte, los actores de la sociedad civil podrán: a) ser informados y participar en consultas sobre políticas y estrategias de cooperación, así como sobre las prioridades de estas últimas, particularmente en los ámbitos que les conciernan o afecten directamente; b) recibir recursos financieros, en la medida en que la normativa interna de cada Parte lo permita; y c) participar en la aplicación de proyectos y programas de cooperación en las áreas que les conciernan.

¹⁰⁴ Se apuntó a la generación de capacidades y a la armonización de procedimientos entre organismos públicos nacionales y europeos, teniendo como objetivo favorecer y propender a que las prácticas fuesen incorporadas en el funcionamiento del sector público chileno y por lo tanto tuvieran permanencia en el tiempo.

CUADRO 10
PROYECTOS FONDO DE APOYO AL ACUERDO DE ASOCIACIÓN
(En Euros)

Proyecto	Ejecutor	Aporte UE	Aporte Chile	Total
Identificación de oportunidades para el reforzamiento de la Cooperación UE-Chile	AGCI	146 300	49 000	195 300
Trazabilidad y Comparabilidad internacional de las Mediciones Químicas y Vigilancia de Riesgos de Mercado para los principales productos alimentarios de exportación	MINECON Fundación Chile	1 949 000	1 997 000	3 946 000
Homologación de la Capacidad Analítica entre los Laboratorios Agropecuarios de la UE.	Servicio Agrícola y Ganadero	604 610	397 300	1 001 910
Portal de Regulaciones Técnicas chilenas y europeas incluyendo requisitos en Materias Ambientales y de calidad exigidos por el mercado europeo.	MINECON PROCHILE	60 473	60 473	120 946
Diseño de Agendas regionales de cooperación internacional en el marco del Acuerdo de Asociación Política, Económica y de Cooperación entre Chile y la Unión Europea	Comisión Presidencial Cooperación Internacional AGCI	119 100	39 700	158 800
Fortalecimiento de la Cooperación en Ciencia, Tecnología e Innovación entre Chile y la Unión Europea	CONICYT	234 796	124 415	359 211
Compras Públicas Unión Europea	PROCHILE	60 000	64 687	124 687
Proyecto de Cooperación del Servicio Nacional de Aduanas para la implementación y Aplicación del Acuerdo de Asociación Chile-UE	Servicio Nacional de Aduanas	67 533	22 511	90 044
Optimización Proceso de Verificación y Certificación de Origen para la UE	DIRECON	46 455	15 485	61 940
Difusión y Promoción en Europa del Acuerdo Chile-UE	DIRECON	159 132	54 992	214 124
Armonización Normativa	MINECON Instituto Nacional de Normalización	252 942	259 940	512 882
Perfeccionamiento manejo de Crisis en Ámbitos Internacional del Comercio Alimentario	MINECON	104 375	104 375	208 750
Funcionamiento		200 000	200 000	400 000
Auditorias, imprevistos		303 000		303 000
Total		4 307 716	3 389 878	7 697 594

Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad UE-AGCI.

Programa Empresas Innovadoras

El Programa Empresas Innovadoras fue un Proyecto correcto, largamente preparado y que había sido presentado a la Unión Europea en el año 2000.

El Programa buscaba mejorar la inserción internacional y la capacidad de innovación de las PYMES chilenas, objetivo que estaba en plena coincidencia con los ámbitos que el Acuerdo de Asociación buscaba potenciar.

El problema central de este Programa estuvo en la coordinación de los co ejecutores nacionales que acompañaban al Ministerio de Economía, que era el principal ejecutor responsable del Proyecto.

El volumen de fondos comprometidos (casi 22 millones de euros) en tres años, hicieron aun más compleja la ejecución, considerando que en el caso chileno había que asegurar fondos de contraparte anualmente.

Para los efectos de la implementación se creó una Unidad especial en el Ministerio de Economía que reportaba directamente al Ministro, lo que permitió destrabar algunos escollos burocráticos y mantener una dirección clara del proyecto en el Ministerio de Economía.

La articulación de las diferentes acciones y ejecutores del proyecto estaban pensadas para generar sinergia entre los diferentes actores comprometidos en la promoción de la innovación. Esta articulación permitiría llegar a un sector productivo clave en el proceso de modernización de la economía chilena, del que se esperaba un fuerte protagonismo al momento de implementar el Acuerdo de Asociación.

Estos fueron los ejes temáticos, los componentes y los co-ejecutores del Proyecto Empresas Innovadoras.

CUADRO 11
EJES TEMÁTICOS, COMPONENTES Y COEJECUTORES DEL
PROYECTO EMPRESAS INNOVADORAS

Eje tematico	Co ejecutor	Componente
Innovación tecnológica	CORFO /Innova MINEDUC	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de incubadoras y capital semilla. • Apoyo a la protección intelectual e industrial. • Intermediación para capitales iniciales de nuevas empresas. • Acuerdos de cooperación científica y tecnológica. • Fomento a la participación en misiones tecnológicas. • Educación para el emprendimiento.
Fortalecimiento Pyme	Gerencia de Fomento de CORFO Chile Calidad CPL ProChile	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento a la calidad y producción limpia. • Fortalecimiento sistema de gestión de calidad y productividad. • Apoyo a la competitividad nacional y regional a través del fortalecimiento de los acuerdos de producción limpia (APL). • Misiones de pequeños y medianos empresarios a la Unión Europea.
Desarrollo económico local	TICs: Secretaria Ejecutiva estrategia digital Sercotec	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo programa ventanilla empresa. • Buenas prácticas de gestión municipal.
Fortalecimiento institucional	DEMT (División Empresas de Menor Tamaño, ex DDP) MINECON/ DPI MINECON/UEP	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de información maestro de fomento productivo y tecnológico. • Sistemas de información de registro de propiedad industrial y mejoramiento de capacidades institucionales. • Dirección ejecutiva del proyecto

Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad UE-AGCI.

Proyecto de apoyo institucional a AGCI

El proyecto de Apoyo institucional a AGCI fue el segundo proyecto incorporado a la programación 2000-2006 y fue más que oportuno si se considera todos los problemas administrativos que significaba para AGCI ser el responsable financiero de los fondos de cooperación europea. Hay que recordar que hasta el año 2000 la AGCI nunca fue responsable financiera de los fondos de cooperación europeos.

Los fondos disponibles (más de 70 millones de euros en total para los años 2000-2006), así como los cambios realizados al inicio de los años 2000 por la Comisión Europea en materia de Reglamentos Financieros y sus consecuencias administrativas, obligaron a la AGCI a crear una Unidad especial preocupada de la ejecución y gestión exclusiva de estos fondos de cooperación.

El fortalecimiento de esta Unidad especial en AGCI fue el objetivo central del proyecto, con lo cual se resolvía, en parte, la presión que ésta tendría al momento de poner en ejecución los fondos comunitarios. Los resultados del proyecto fueron fuertemente valorados por ambas partes al momento de concluir su ejecución en el año 2007. Fue la base de lo que hoy es la Unidad de Gestión UE de AGCI, que actualmente cumple funciones de gestión de los proyectos además de la responsabilidad financiera de los mismos.

Fondo de Modernización del Estado

El Proyecto Fondo de Modernización del Estado obedeció a una prioridad fijada de común acuerdo entre la UE y Chile antes del año 2003, y que estaba contenida en CSP y el MoU 2000-2006.

Por lo tanto, la pertinencia de incorporar en la programación de cooperación 2003-2006 un Programa de Modernización del Estado no puede ser cuestionada desde la perspectiva de la implementación del Acuerdo de Asociación, ya que no existía ninguna posibilidad de reprogramar dicho proyecto.

Considerando el proceso de adaptación de la cooperación al Acuerdo de Asociación, al Programa de Modernización del Estado se le incorporaron elementos de transición que buscaban una innovación en las modalidades de ejecución de los recursos europeos de cooperación, influyendo, en este caso en su diseño y ejecución. Esta fue la razón de hacer un Fondo (al igual que el Fondo de Implementación del Acuerdo de Asociación), la concursabilidad fue un “aporte local”, dándole un carácter innovador para América Latina. Este aporte local que implicó ampliar la cobertura y la concursabilidad, también implicó una complejidad mayor en su ejecución, sumándose a los problemas administrativos ya descritos para los otros proyectos.

En relación a la concursabilidad, la competencia entre instituciones estatales no siempre es la mejor manera de definir qué proyectos deben ser financiados por un Fondo, ya que hay ocasiones en que la pertinencia de un proyecto no está asociada, necesariamente, a la presentación de un buen proyecto, menos aun si la condición para la ejecución del mismo sea tener recursos disponibles para cofinanciar dicho proyecto (50%). Se puede caer en la tentación de privilegiar contrapartes poderosas financieramente en el Estado, en desmedro de otras más débiles y que por lo mismo requerirían de más atención.

Uno de los proyectos a destacar, no sólo por los fondos adjudicados (casi el 30% del total), es el Programa de Becas Chile-UE que fue diseñado y ejecutado por AGCI y que con tres convocatorias realizadas permitió que 1.222 funcionarios de todos los niveles del Estado chileno realizaran pasantías y o formaciones de corta duración en Estados miembros de la UE¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Sin embargo, a la luz de la complejidad en su implementación y selección de postulantes, no queda claro el impacto real que tuvo este programa.

CUADRO 12
PROYECTOS Y EJECUTORES DEL PROGRAMA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: UN
ESTADO PARTICIPATIVO AL SERVICIO DE LA CIUDADANÍA
(En Euros)

Proyecto	Ejecutor	Aporte UE	Aporte Chile	Total
Peñalolén: Primera comuna digital, una experiencia replicable	I. Municipalidad de Peñalolén	500 000	714 886	1 214 886
Modernización institucional de la Municipalidad de Valparaíso para la participación ciudadana.	I. Municipalidad de Valparaíso	500 000	500 000	1 000 000
Creación de un canal local para la comuna de La Pintana	I. Municipalidad de La Pintana	38 245	73 847	112 092
Participación para el desarrollo ambientalmente sustentable y la integración social en el espacio público de la Comuna de La Reina.	I. Municipalidad de La Reina	250 000	494 450	744 450
Diseño e implementación de un modelo participativo y descentralizado de gobierno local desde la gestión educacional	I. Municipalidad de Temuco, asociada con los Municipios de Lautaro, Nueva Imperial, Villarrica, Chol-Chol	400 000	400 000	800 000
Becas para funcionarios públicos chilenos en la Unión Europea	Agencia de Cooperación Internacional de Chile	4 253 990	4 253 990	8 507 980
Aumento de la participación ciudadana en la red de protección al consumidor	Servicio Nacional del Consumidor	400 000	529 041	929 069
Construyendo ciudadanía desde la infancia y la adolescencia.	Servicio Nacional de Menores	300 000	370 000	670 000
Promoción de los derechos y de la participación ciudadana de las mujeres a través del fortalecimiento de los canales de información y difusión de la institucionalidad pública	Servicio Nacional de la Mujer	496 133	716 305	1 212 438
Modernización de la gestión ambiental para la promoción de la participación ciudadana y acceso a información ambiental en comunas de la Región Metropolitana de Santiago.	CONAMA Región Metropolitana	240 000	293 897	533 897
Modernización de la gestión y acceso a la información ambiental para la participación ciudadana	Comisión Nacional del Medio Ambiente	250 000	477 027	727 027
Mejoramiento y fortalecimiento de la participación campesina en la gestión y modernización del INDAP	Ministerio de Agricultura INDAP	349 671	391 401	741 072

(continúa)

Cuadro 12 (conclusión)

Proyecto	Ejecutor	Aporte UE	Aporte Chile	Total
Consolidación de un modelo participativo de gestión nacional y urbana	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	257 787	261 853	519 640
Salud jurídica y mediación comunitaria.	Ministerio de Justicia	300 000	389 928	689 928
Apoyo a la modernización y la implementación de la política exterior chilena a través de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores	Ministerio de Relaciones Exteriores	574 753	464 060	1 038 813
Modernización de la gestión pública de salud	Subsecretaría de Redes Asistenciales de Ministerio de Salud	605 675	896 207	1 501 882
Mejoramiento de la gestión local a través del reconocimiento de la diversidad, la participación ciudadana y el apoyo tecnológico	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	591 658	675 201	1 266 859
Desarrollo del sistema integrado de información regional	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	150 000	150 000	300 000
	USACH			
Total		10 457 912	12 052 093	22 510 050

Fuente: Elaboración propia con información AGCI.

2. Los programas 2007-2010

La Programación 2007-2013 tuvo la característica de ser la primera programación plurianual en la que el Acuerdo de Asociación estaba en funcionamiento. También fue la primera vez que el período de programación europea no coincidía con los periodos de gobierno en Chile. Esto implicó decidir en el año 2006 dividir la programación Plurianual en dos fases. La primera del año 2007 al 2010 y una segunda fase del 2010 al 2013.

Como fue establecido en el MoU 2007-2013 la cooperación para el período 2007 – 2010 tiene las siguientes prioridades:

Cohesión Social: Particularmente enfocado hacia la Protección Social y Empleo aplicado a grupos vulnerables incluyendo la dimensión de género, y Educación focalizada en el mejoramiento de la calidad. El Programa para este período tiene un presupuesto de 20.500.000 euros, de los cuales 10.250.000 euros corresponden a aporte europeo y 10.250.000 euros a aporte del Gobierno de Chile a través de las instituciones públicas que participan en el Programa.

Innovación y Competitividad: Focalizado en productividad y competitividad, y medio ambiente, fuertemente asociado a prioridades de la estrategia nacional de Innovación y Competitividad y su plan de acción 2008 – 2010. Este Programa tiene para este período un presupuesto de 20.500.000 euros, de los cuales 10.250.000 euros corresponden a aporte europeo y 10.250.000 euros a aporte del Gobierno de Chile a través de las instituciones públicas que participan de este Programa.

Educación Superior: Este programa se está implementando a través de un Programa de Becas especial para Chile, con aporte sólo de la Unión Europea de 4.900.000 euros, para el período 2007 –

2010. La suma total asignada a esta prioridad es de 8 millones de euros para todo el ciclo de programación. Su administración y seguimiento lo realizó directamente la Delegación Europea en Santiago a través de un consorcio de universidades articuladas por la U de Chile.

Programa de becas Erasmus Mundo

El programa de becas está siendo implementado a través del programa comunitario Erasmus Mundo Ventana de Cooperación Externa y se espera que financie alrededor de 215 becas, incluyendo maestría, doctorado y post doctorado para estudiantes chilenos. Lamentablemente no existe una evaluación (de conocimiento público) de esta etapa de este programa, ni tampoco de otros programas del período 2007-2010.

La pertinencia del programa era evidente, acogía varios pronunciamientos de la Comisión Parlamentaria UE-Chile y de la propia comunidad académica. Además coincidía con los objetivos que la Comisión Europea se había fijado para el Programa Erasmus Mundo al crear una ventana Chile.

La duda de la parte chilena, que aún se mantiene, decía relación a que el programa sería ejecutado por una DG de la Comisión Europea distinta a la DG EuropeAid. ¿Por qué la Comisión Europea optó por engrosar su propio presupuesto de becas del Programa Erasmus Mundo y no entregó a una institución chilena dichos recursos?, considerando además que la Declaración de París (2005), consideraba importante la “apropiación nacional” en relación a los fondos de cooperación al desarrollo. Lo correcto parecía, en ese momento, potenciar una institución chilena para el cumplimiento de dicho objetivo. Habrá que esperar la evaluación de la primera fase de este programa para saber cuál era la mejor manera de ejecutar un programa de becas especial para chilenos en Europa.

Los Fondos de Cohesión Social y el de Innovación y Competitividad

Para la selección de los proyectos del Fondo de Cohesión Social se realizó una convocatoria pública y para el de Innovación y Competitividad se realizó una Convocatoria privada para la presentación de proyectos en las áreas prioritarias definidas, tal como lo señalaban los respectivos Convenios de Financiación.

Como resultado de dichas Convocatorias se recibieron 30 proyectos en el área de la Cohesión Social y 24 proyectos en el área de Innovación y Competitividad. Los proyectos fueron evaluados técnicamente por consultores externos de AGCI, por un equipo técnico de AGCI y por la Delegación de la Unión Europea en Chile.

De los 54 proyectos presentados en el marco de las dos Convocatorias, 14 proyectos fueron preseleccionados por el Comité Directivo de los Programas¹⁰⁶, esto es, 7 proyectos en el área de la Cohesión Social y 7 proyectos en el área de la Innovación y la Competitividad.

Lamentablemente este proceso fue más largo de lo deseable y la aprobación final de los Proyectos por parte del Comité Directivo de los Programas se realizó el primer semestre de 2009.

Una vez que los Proyectos para cada una de las dos áreas prioritarias mencionadas fueron aprobados, la AGCI procedió, conforme a lo que establece la normativa europea, a elaborar los “Presupuestos Programa” (PP) respectivos. Este proceso culminó el primer semestre de 2009.

A partir de la aprobación del PP (documentos para la gestión de los Programas) de cada Fondo se abre recién la posibilidad de comenzar la puesta en marcha de los respectivos programas, es decir en julio de 2009, pero aún no se encontraban tramitados la totalidad de los convenios interinstitucionales con cada una de las entidades ejecutoras de Proyectos.

¹⁰⁶ El Comité Directivo tuvo que ser creado como una exigencia de la CE y está compuesto por el Consejo de AGCI y una contraparte europea encabezada por el Jefe de la Delegación de la UE en Chile.

Programa Cohesión Social Chile-UE: Por un desarrollo equitativo e inclusivo

El segundo Programa que se está implementado en la Programación 2007-2013 es el Programa de Cohesión Social, que se ejecuta a través de un Fondo con recursos por 36,1 millones de euros para este período.

Los Convenios de Financiación se firmaron en Julio de 2008 y las bases de las convocatorias a proyectos se realizaron durante 2008.

El Objetivo del programa de Cohesión Social es “mejorar la calidad de las políticas públicas relevantes para la cohesión social, considerando disparidades socio-económicas y regionales e incorporando las preocupaciones de todos los sectores de la sociedad reduciendo discriminaciones por género, etnia o nivel socio-económico”¹⁰⁷.

Las áreas de trabajo que se definieron son: Mejorar oportunidades y condiciones de empleo; Perfeccionar el sistema de protección social; Mejorar la calidad de la educación para sectores vulnerables y Perfeccionar los mecanismos de participación ciudadana.

El Programa contempla una fase de 2007-2010 con un aporte total de 20,5 millones de euros y otra fase de 2011-2013 con 15,6 millones euros.

Las Iniciativas están orientadas a mejorar la participación de grupos vulnerables y el respeto de sus derechos como: Garantizar la consulta y participación de los pueblos indígenas en las políticas que les competen; Incrementar la participación social y el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad; Mejorar el acceso a la justicia fortaleciendo la mediación como mecanismo colaborativo de resolución de conflictos y Aumentar la participación ciudadana y control social de las mujeres a través de la formación de habilidades que fortalezcan sus organizaciones.

Los ejecutores son el Ministerio Secretaría General de la Presidencia + Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y División de Organizaciones Sociales; Ministerio de Justicia + Corporaciones Asistencia Judicial; Servicio Nacional de la Discapacidad y el Servicio Nacional de la Mujer.

Las Iniciativas orientadas a mejorar la participación ciudadana, el emprendimiento y la medición de la pobreza son: Incentivar articulación actores Sistema de Protección al Consumidor a tener un rol más activo en el ejercicio de sus derechos; Capacitar en habilidades empresariales y TICs para generar empleo decente y Curso de medición multidimensional de la pobreza y sus aplicaciones para el desarrollo de políticas sociales (para técnicos de agencias gubernamentales, investigadores y académicos).

Los ejecutores son el Servicio Nacional del Consumidor; Municipalidad de Peñalolén y el Ministerio de Planificación + CEPAL, Fundación Superación de la Pobreza y U. de Oxford.

En materia de reconstrucción nacional post terremoto, se aprobó el Proyecto “Reconstrucción Psicosocial para personas desplazadas con ocasión del terremoto y tsunami”, ejecutado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).

¹⁰⁷ Convención Financiera Programa de Cohesión Social.

CUADRO 13
PROGRAMA DE APOYO A LA COHESIÓN SOCIAL UE-CHILE 2007-2010^a

Proyecto	Ejecutor	Aporte UE	Aporte Chile	Total
Participación de los Pueblos Indígenas para la Cohesión Social	Ministerio Secretaria General de la Presidencia. Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y Ministerio Secretaria General de Gobierno	508 900	507 221	1 016 121
Mejoramiento de la cohesión social a nivel local, mediante la generación de empleo decente para segmentos vulnerables de la población de la comuna de Peñalolén, utilizando tecnologías de información y comunicación.	Municipalidad de Peñalolén	1 000 000	1 000 000	2 000 000
Mejorando el acceso a la justicia y resolución colaborativa de conflictos sociales y familiares	Ministerio de Justicia, en asociación con las Corporaciones de Asistencia Judicial	949 802	1 040 613	1 990 415
La protección de los consumidores/as como estrategia de cohesión social	Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC)	950 000	952 000	1 902 000
Expansión y profundización del programa de educación en ciencias basada en la indagación (ECBI) como instrumento para la cohesión social.	Ministerio de Educación (MINEDUC)	1 242 548	1 242 548	2 485 096
Seguimiento, evaluación y fortalecimiento de políticas descentralizadas de inclusión social de las personas en situación de discapacidad en Chile.	Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS)	1 370 000	1 147 184	2 517 184
Acciones estratégicas para aumentar la participación ciudadana de las mujeres en la sociedad chilena.	Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)	1 000 000	1 000 000	2 000 000
Reconstrucción psicosocial para las personas desplazadas por el terremoto y tsunami	MINVU	2 080 000	2 902 014	4 982 014
Total		9 101 250	9 791 580	18 892 830

Fuente: Elaboración del autor.

^a Fondos realmente comprometidos. Euros.

Programa Innovación y Competitividad UE-Chile: Innovación con foco en pymes y regiones

El Programa Innovación y Competitividad UE-Chile: Innovación con foco en Pymes y regiones, es el tercer programa que se está ejecutando en la programación 2007-2013. Surgió como una prioridad compartida entre Chile y la Unión Europea al momento de proyectar la cooperación post 2006. El objetivo de apoyar la estrategia chilena de innovación y competitividad, era sin lugar a dudas, una

buena idea viendo los esfuerzos financieros realizados en la programación anterior con el Programa PYMES Innovadoras y los resultados en materia de participación chilena en el VI Programa Marco de Investigación de la Unión Europea.

El Convenio Financiero de este proyecto se firmó en julio del 2008 y considera un monto total de 34,3 millones de euros.

Nuevamente es válida la pregunta por la pertinencia de crear un Fondo y concursar proyectos, considerando que se trata de áreas fuertemente especializadas.

El Objetivo del Programa Innovación y Competitividad UE-Chile: Innovación con foco en pymes y regiones es mejorar la calidad e implementación de las políticas chilenas en innovación y competitividad, a través de la introducción de nuevos instrumentos y herramientas de apoyo¹⁰⁸.

Las áreas de trabajo son: Fortalecer la implementación de políticas e instrumentos en innovación y competitividad que permitan una mayor participación de pymes; y contribuir al desarrollo económico local a través de proyectos piloto que identifiquen nuevas formas de promoción de la innovación y competitividad.

El Programa contempla dos fases, la primera de 2007-2010 con un presupuesto de 18,6 millones de euros. La segunda fase contempla el período 2011-2013 con un presupuesto de 15,7 millones de euros.

Las Iniciativas orientadas a mejorar la competitividad del sector agroexportador son: Desarrollar un Sistema de Alerta Fitosanitaria para las principales plagas que afectan al sector hortofrutícola exportador para prevenir rechazos en origen y destino; Crear una Plataforma de Inteligencia Competitiva para el Clúster Alimentario que mejore el análisis de la calidad de información disponible de acuerdo a las necesidades de las industrias del clúster para mejorar su competitividad; y Preparar la instalación de un centro de investigaciones para aplicar soluciones innovadoras a la producción sustentable de la agricultura, ganadería y forestación en zonas desérticas y áridas de Arica y Parinacota, en colaboración con regiones vecinas de Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional) y Perú.

Los ejecutores nacionales son el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG); Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) + Fundación Chile; la Agencia Regional de Desarrollo Productivo de la Región de Arica y Parinacota y el Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA).

Las Iniciativas orientadas al desarrollo sustentable son: Prestar apoyo gratuito a las pymes para que accedan a información para implementar acciones de producción limpia, que incidan en su productividad, competitividad y gestión ambiental; Incorporar energías limpias en la producción agrícola chilena, con experiencia europea, a través de la evaluación de 15 centrales hidroeléctricas menores de 20 MW de las Regiones del Maule y Biobío asociadas a obras de riego; y Fortalecer la capacidad de generación de políticas públicas que se orienten a mejorar la información, coordinación y visión de largo plazo de los actores de menor tamaño en los mercados energéticos.

Los ejecutores son: Consejo Nacional de Producción Limpia; Comisión Nacional de Riego; y el Ministerio de Energía + Centro de Innovación y Conocimiento ENAP.

Fomento de la protección de la propiedad industrial

Desarrollar una plataforma de capacitación online que fortalezca las competencias de pequeños empresarios, investigadores, universidades y miembros del Poder Judicial en propiedad industrial. Se incorporará la experiencia de Oficinas de Patentes de Europa y Latinoamérica.

Ejecutor: Instituto Nacional de Propiedad Industrial.

En materias de reconstrucción nacional post terremoto se aprobó la acción directa “Estudio para el desarrollo productivo de la pesca artesanal chilena y las caletas afectadas por el terremoto y tsunami”, ejecutada por la Subsecretaría de Pesca.

¹⁰⁸ Convención Financiera programa de Innovación y Competitividad UE-Chile.

CUADRO 14
PROGRAMA DE INNOVACIÓN Y COMPETITIVIDAD UE-CHILE 2007-2010
(En Euros)

Proyecto	Ejecutor	Aporte UE	Aporte Chile	Total
Desarrollo de un sistema de alerta de las principales plagas presentes de importancia económica para el sector hortofrutícola exportador	Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)	1 188 755	1 399 390	2 588 145
Plataforma tecnológica de inteligencia competitiva para el clúster alimentario	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) en asociación con Fundación Chile	872 770	874 787	1 747 557
Programa de apoyo en tecnologías limpias a empresas de menor tamaño: Tecnolimpia	Consejo Nacional de Producción Limpia (CPL)	1 579 620	1 607 989	3 187 609
Plataforma logística región de Arica y Parinacota	Agencia Regional de Desarrollo Productivo, Región de Arica y Parinacota	830 209	883 526	1 713 735
Región Innovadora: Soporte profesional calificado para la innovación en empresas de menor tamaño en la región de Valparaíso	Gobierno regional de Valparaíso	1 327 621	1 349 862	2 677 474
Fortalecimiento institucional para la profundización del mercado energético	Ministerio de Energía, en asociación con el Centro de Innovación y Conocimiento de la Empresa Nacional de Petróleos (ENAP)	324 080	326 667	650 747
Apoyando el desarrollo de un sistema regional de innovación que promueva regiones innovadoras	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)	1 100 424	1 137 643	2 238 067
Plataforma de difusión de la propiedad industrial y transferencia de conocimiento	Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INAPI)	292 372	292 372	584 744
Evaluación técnica preliminar de 15 centrales hidroeléctricas menores de 20 MW asociadas a obras de riego	Comisión Nacional de Riego (CNR)	176 845	179 404	356 249
Diseño y organización inicial de un centro de innovación e investigaciones silvoagropecuarias para las zonas desérticas de la región de Arica y Parinacota	Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA)	50 312	68 549	118 861
Estudio para el desarrollo productivo de la pesca artesanal chilena y las caletas afectadas por el terremoto y tsunami	Subsecretaría de Pesca	392 000	115 656	507 656
Total		8 135 008	8 131 745	16 266 753

Fuente: Elaboración propia con información AGCI.

Evaluación Ambiental Estratégica

Este es el cuarto programa de la cooperación 2007-2010 y es ejecutado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente, tiene un presupuesto de 1, 8 millones de euros con un aporte europeo de 949.500 euros.

El Objetivo del Proyecto “Evaluación Ambiental Estratégica es contribuir a la implementación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en Chile, instrumento de gestión ambiental que permite incorporar consideraciones ambientales en el proceso de toma de decisiones, diseño e implementación de políticas y planes públicos.

Las áreas de trabajo del programa son: Generar recomendaciones y propuestas para la aplicación del instrumento EAE en Chile; Comunicar y difundir el Programa y la EAE; y Generar capacidades para implementar la EAE en Chile.

3. Programación 2011-2013: Reconstrucción y ADI

La programación 2011-2013, la que aún no está resuelta, cuenta con un presupuesto indicativo (según el MoU 2007-2013) de 15.580.000 euros. Las prioridades sectoriales fijadas en el MoU 2007-2013 se mantienen: Cohesión Social e Innovación y Competitividad

Durante los primeros meses de 2010 se definieron algunas iniciativas de apoyo a la reconstrucción, las cuales fueron integradas a los Fondos que estaban iniciando su ejecución, correspondientes a la programación anterior. Existían recursos disponibles en ambos Fondos.

Las iniciativas post terremoto que fueron incluidas o reorientadas en la programación 2007-2010 fueron:

- Activar la inclusión social de las familias desplazadas por el terremoto en los campamentos de las regiones de Valparaíso, O'Higgins, Maule y Biobío, a través de la articulación público-privada en atención psicosocial, salud, fomento productivo, fortalecimiento de redes sociales, integración y fortalecimiento comunitario. Este proyecto lo ejecuta el MINVU (proyecto incorporado al Fondo de Cohesión Social).
- Mejorar la calidad de la educación, desarrollando competencias ciudadanas en estudiantes, docentes y familias a través del modelo ECBI de enseñanza basado en la indagación, la reconstrucción psicosocial y la animación pedagógica en zonas de catástrofe. Proyecto ejecutado por el MINEDUC (proyecto incorporado al Fondo de Cohesión Social)¹⁰⁹.
- Desarrollar dos estudios de alto nivel para establecer las bases de una política pública de desarrollo productivo para la pesca artesanal y el desarrollo de las caletas artesanales de las regiones del Maule y Biobío afectadas por el terremoto (proyecto de SUBPESCA incorporado al Fondo de innovación y Competitividad)

Los ejecutores de estas iniciativas son el Ministerio de Vivienda y Urbanismo; el Ministerio de Educación y la Subsecretaría de Pesca.

E. La Cooperación Científica de la Unión Europea y el Acuerdo de Cooperación Científica y Tecnológica (ACCT)

La participación de Conicyt en la gestión de la cooperación con la UE se remite, principalmente, a la coordinación, divulgación y difusión de las actividades de cooperación posible en el marco del ACCT y del Acuerdo de Asociación, mediante acciones como facilitador, coordinador y promotor, además apoya financieramente algunas propuestas.

La actuación de Conicyt tras la firma del ACCT como encargado de la coordinación en Chile de este Acuerdo se vio reforzada en octubre del año 2004, con la creación en el Departamento de Relaciones Internacionales (DRI) de la Unidad "Programa Unión Europea". Con la creación de esta Unidad el protagonismo de Conicyt aumentó considerablemente y marcó su mejor momento en relación a la cooperación con la Unión Europea entre los años 2003-2006, correspondiente a la ejecución del VI Programa Marco (FP6).

¹⁰⁹ Este proyecto tuvo un cambio de orientación se bajaron 3 componentes ECBI y se incluyó la reconstrucción psicosocial, no hubo cambio en los recursos.

El ACCT suscrito en septiembre de 2002, permitió fortalecer la base científica y tecnológica de Chile a través del diálogo sobre políticas y el intercambio de experiencias, el fomento de las relaciones entre las comunidades científicas de ambas partes, la transferencia tecnológica y la innovación, así como la formación de científicos de alto nivel a través de intercambios de investigadores, proyectos conjuntos de investigación aplicada, becas y pasantías.

La cooperación científica y tecnológica, desde el ámbito gubernamental, realizada a través de la participación de la Comunidad Científica y Tecnológica chilena en los Programa Marco de la Unión Europea, ha sido uno de los mayores éxitos de la cooperación chilena post firma del Acuerdo de Asociación.

Para conseguir este objetivo la participación chilena fue apoyada a través del desarrollo de dos proyectos aprobados con posterioridad a la suscripción del ACCT (septiembre 2002) y del Acuerdo de Asociación. El primero fue un proyecto para apoyar la cooperación científica a través del Fondo de Aplicación del Acuerdo de Asociación. Este fue un proyecto creado por la Unidad UE de Conicyt para la implementación del Acuerdo de Asociación.

El segundo proyecto fue la creación de la oficina de enlace Chile-UE para la cooperación científica y tecnológica CHIEP en la misma Unidad UE de Conicyt, con el objetivo específico de difundir, incentivar y fortalecer la participación chilena en el VI PM de la UE. Al apoyo otorgado a la comunidad científica chilena con los dos proyectos realizados, se sumó la decisión de establecer una estrategia chilena en materia de cooperación en Ciencia y Tecnología con la UE, a través del Comité del ACCT, consistente en una priorización temática para la participación (concurso y asociatividad) chilena en los campos de acción definidos en el VI PM. Adicionalmente se desarrolló una política de alianza regional con los otros tres países de la Región con Acuerdos Científicos y Tecnológicos con la UE (Argentina, Brasil y México) a través de la cual se definieron posiciones comunes y estrategias conjuntas de negociación y participación en el VI PM:

Los esfuerzos realizados en los Comités Directivos de Ciencia y Tecnología de la UE-Chile han significado un ejemplo de cómo implementar una estrategia de largo plazo de cooperación con la Unión Europea en un sector específico de cooperación.

Los resultados obtenidos en esos años son una clara muestra que se optó por una estrategia correcta. Hoy dicha iniciativa está abandonada y la participación chilena en el VII PM es más bien la inercia que aun continua de la implementación de dicha estrategia.

Los Consejos de Asociación, desde un inicio han visto con satisfacción “el enorme interés que ha suscitado en la comunidad científica la firma del Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre Chile y la UE”¹¹⁰ y señalar como en el III Consejo de Asociación que: “Los Ministros han tomado nota de los avances registrados en la aplicación del Acuerdo UE Chile sobre ciencia y tecnología”¹¹¹.

Estas relaciones se han visto fortalecidas por la visita a Chile de dos Comisarios de Investigación de la Unión Europea entre 2003 y 2008.

F. Desafíos y oportunidades

Para utilizar adecuadamente los beneficios del Acuerdo de Asociación, en materia de cooperación, se requiere que Chile avance en la definición de una estrategia global hacia la Unión Europea para lograr dicho objetivo. Esto significa tomar decisiones sobre la implementación de la cooperación (impacto), áreas y objetivos, así como definir las coordinaciones y competencias entre los distintos actores nacionales. De esta manera, la estructura formal del Acuerdo de Asociación pasaría a reflejar los

¹¹⁰ Punto N° 10 Declaración I Consejo de Asociación, Atenas 2003. A la firma del Acuerdo de cooperación Científico y Tecnológico, realizado en Bruselas en septiembre de 2002, concurrió, la Canciller, la Ministra de Educación y los principales rectores de las Universidades chilenas, además de premios nacionales de ciencias. Por lo que era comprensible las expectativas que existía a la época.

¹¹¹ Punto N° 9 Declaración III Consejo de Asociación, Bruselas 2007.

intereses de los distintos actores nacionales involucrados (estatales y privados). Esta fue la exitosa experiencia en Ciencia y Tecnología en los años 2002-2006, y de alguna manera fue señalado, en relación a la ADI en la última Cumbre UE-Chile.

El entusiasmo inicial de la Unión Europea por convertir el Acuerdo de Asociación con Chile en el modelo a seguir ha perdido velocidad en los últimos años. El efecto ejemplificador del 2002/3 fue superado toda vez que las negociaciones han continuado con los otros países de la región sin haber importado, aparentemente, la evolución del Acuerdo de Asociación UE-Chile. Los intentos por profundizar la cooperación no han tenido todos los resultados esperados.

Hoy, a más de ocho años de implementación del Acuerdo de Asociación UE-Chile, la agenda de comercio no está incorporada en la cooperación. ¿O la agenda de cooperación no hace parte del comercio? Lo que es un hecho es que hay agendas paralelas, aquella que es de preocupación de los responsables del comercio en ambas partes, y otra agenda, la de cooperación, que llevan los encargados de cooperación en Chile (AGCI) y en Europa (EuropeAid). En este escenario, bien vale la pena preguntarse sobre el rol del diálogo político en esta descoordinación de agendas, así como del funcionamiento estructural del Acuerdo, que al separar los tres pilares y no contar con pasarelas eficientes en materia de coordinación de las prioridades sectoriales (política, económica y cooperación) lleva a construir agendas separadas, aunque formalmente sean revisados los avances de los tres pilares en cada reunión del Consejo o Comité de Asociación.

La presión hacia los funcionarios responsables de los distintos pilares (comercial y de cooperación) por mostrar que sus respectivas áreas marchan correctamente, ha hecho que las diferencias o problemas que surgen sean sumergidos para no dar la impresión de conflicto¹¹². En los hechos, el Consejo y el Comité de Asociación se han vuelto instancias burocráticas, olvidando que su principal objetivo es analizar la marcha del Acuerdo de Asociación y acordar los impulsos que se requieran para que la “asociación” funcione. La suma de las partes no hace una asociación.

Para utilizar adecuadamente los beneficios y oportunidades del Acuerdo de Asociación se requiere que el país avance en la definición de una estrategia para lograr dicho objetivo. Estrategia que debe establecer prioridades y fijar plazos, en definitiva, tomar decisiones sobre su implementación, generando coordinaciones y competencias claras entre los distintos actores nacionales, de manera de alinear las prioridades de la cooperación con la agenda global del Acuerdo de Asociación.

Una lección aprendida

Una lección aprendida es que para la implementación de los Acuerdos de Asociación sólo existen los recursos de cooperación que la Comisión Europea dispone previamente para cada país, bloque de países y la región, según lo establecido en los reglamentos respectivos¹¹³. En todos los casos los presupuestos se han asignado con anterioridad y tomando en consideración población, PIB, entre otros, como criterios para otorgar la ayuda a cada país por parte de la Unión Europea, más allá de tener o no un Acuerdo de Asociación.

Proyecciones y oportunidades

La visión tradicional de la cooperación al desarrollo (norte-sur) basada en la relación donante-receptor, tanto con la Unión Europea, como con las demás fuentes de cooperación tradicional, va quedando atrás para Chile, dando paso a una “cooperación de socios” (con todas las fuentes), basada en

¹¹² La presión que existe entre los funcionarios de la Comisión Europea y de Chile por llegar a estas reuniones con una agenda sin conflictos, ha llevado a concluir que TODO va bien.

¹¹³ Las acciones de cooperación de la UE dirigidas a la implementación general de los Acuerdos de Asociación deben ser implementadas en el marco del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) y considerando siempre las prioridades contenidas en el mismo para América Latina, más los objetivos políticos acordados en las Cumbres UE-ALC desarrolladas. Lo que deja poco espacio para otras prioridades surgidas del Acuerdo.

una relación de cooperación entre pares y bajo el criterio de costos compartidos. Esto se justifica aun más si consideramos la reciente incorporación de Chile a la OCDE¹¹⁴, pero no así al CAD.

En este contexto, la cooperación con la Unión Europea, en el marco del Acuerdo de Asociación, puede jugar un rol importante en el desafío que tiene Chile de aprovechar las oportunidades de cooperación que se abren en el marco de un acuerdo entre “socios”. Es ésta la manera cómo debería enfocarse hoy la cooperación con la UE.

Disponer hoy de recursos seguros de cooperación y programarlos según las prioridades nacionales, es una oportunidad, siempre y cuando Chile sea considerado un socio para el desarrollo y no un beneficiario neto de AOD. Hay que tener siempre presente que los fondos para cooperación serán cada día más escasos para los países de renta media alta de la región, y llegará el día, no muy lejano, en que Chile se transforme en un país cooperante neto y/o un socio para el desarrollo. En este sentido, el Acuerdo permite realizar a través de la cooperación, las acciones necesarias que permitan aprovechar el potencial de oportunidades que presenta el Acuerdo en todos sus ámbitos. Pero, mirando la asociatividad como clave de la cooperación.

Los últimos años demostraron que es posible ir más allá de las prioridades que fija la Unión Europea para su cooperación con la región y con Chile. Esta es la principal lección que nos entrega la iniciativa de la ADI para Chile y para la región.

El Acuerdo de Asociación abre posibilidades en cada uno de sus artículos de cooperación, por lo que es necesario ir más allá del esquema actual propuesto por parte de la Unión Europea. Implementar la cooperación no es sólo programar y ejecutar a tiempo los recursos acordados y disponibles, el desafío es, como fue la apertura de los policy dialogues, abrir espacios de cooperación que promuevan las potencialidades otorgadas por el Acuerdo de Asociación en sus tres dimensiones (política, comercial y de cooperación) de manera articulada, considerando que ambas partes tienen capacidad de aportar recursos. Un ejemplo de que es posible encontrar estrategias exitosas fue la cooperación en CyT durante los años 2003-2007.

Hasta la fecha la cooperación sólo se ha implementado en el Acuerdo de Asociación en aquellas áreas o temas para los cuales la Unión Europea ha dispuesto fondos de cooperación, pero evidentemente existen temas y áreas de interés para Chile que están contempladas en el Acuerdo, y para los cuales no hay recursos europeos, pero sí nacionales para su implementación.

Otra tarea pendiente sigue siendo la búsqueda de la complementariedad de la cooperación a nivel bilateral con los Estados miembros de la Unión Europea. La cooperación europea no termina en los fondos disponibles de la Comisión Europea. Existen el interés de los Estados miembros, que a veces son específicos o que tienen una mirada complementaria a la cooperación realizada por la Comisión Europea, la triangulación es un buen ejemplo de esto.

Otro desafío pendiente es la creación de un órgano que se ocupe de los asuntos económicos y sociales, equivalente al Comité Económico y Social de la UE, y así poder canalizar las iniciativas y fomentar el diálogo con los representantes de dichos sectores. Ello, podría ser un gran aporte a la programación y a la implementación, así como a la búsqueda de nuevas áreas de cooperación. A este proceso también es necesario sumar la opinión de la sociedad civil y de los parlamentarios, esto con el objeto de darle mayor visibilidad y participación a la cooperación Chile-UE.

Un salto para llegar ¿A dónde?

La búsqueda desenfrenada de los dos primeros años (2003-2004) por hacer realidad el Artículo 52 y producir un upgrading en la cooperación bilateral no ha tenido los resultados esperados, lo que tuvo como consecuencia buscar caminos alternativos para mejorar la cooperación bilateral y dar así una mayor consistencia a la relación de “asociados”. Si bien aún está pendiente hacer realidad el artículo 52,

¹¹⁴ Chile debe resolver de manera definitiva su situación en relación al CAD/OCDE.

la experiencia de estos años de implementación del Acuerdo, demuestran que es posible abrir nuevas oportunidades y modalidades innovadoras de cooperación. Este es el caso de los diálogos sectoriales iniciados el 2005 (empleo y educación). Pero para que estos diálogos sectoriales sean más eficientes es necesario contar con el apoyo de la Dirección General respectiva, o del Comisario respectivo, lo que no siempre sucede, ya sea porque la temática no es prioritaria para dicha Dirección General, o simplemente porque el esfuerzo que significa organizar un dialogo sectorial con un país tan pequeño como Chile, simplemente no es visto con buenos ojos. Ello no es el caso con los países anclas o pivotes para la UE de la región como lo son Brasil y México. La voluntad y el interés de la Comisión Europea en educación y empleo fue la condición para poder hacerlos funcionar. Por lo que se debe mantener un trabajo de acercamiento permanente hacia aquellas Direcciones Generales prioritarias para la cooperación chilena.

Estos diálogos sectoriales han continuado y recientemente se ha producido un acuerdo de cooperación entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional de Chile y la DG de Regiones de la UE (acuerdo que comenzó a gestarse en 2006 desde el campo de la ciencia y la tecnología), con el objeto de conocer y replicar la experiencia y metodología europea para la definición y puesta en marcha de estrategias regionales de innovación y competitividad. Esta es otra señal más de que es necesario ampliar los diálogos sectoriales de manera de dar a conocer a todos los actores de interés para Chile las oportunidades y experiencias existentes en la UE.

El camino iniciado con los diálogos sectoriales ha demostrado que fue una estrategia exitosa al momento de acercar los intereses entre Chile y la UE.

De la Asociación para el Desarrollo (AD) a la Asociación para el Desarrollo y la Innovación (ADI)

La puesta en marcha de la ADI ha sido un camino, que si bien no ha sido extraordinariamente largo, si ha sido confuso. La prioridad de proyectar el Acuerdo de Asociación y sus bondades hacia el resto de América Latina nació como una necesidad política de las autoridades chilenas y europeas, y no necesariamente de algún tipo de conclusión que hayan sacado los principales responsables de la aplicación del Acuerdo. De hecho, algunos advirtieron que volcar los esfuerzos en la realización de una asociación regional para el desarrollo podría significar que se desviarán los esfuerzos chilenos para la profundización del Acuerdo de Asociación Chile-UE. Las autoridades de la UE habían llamado en cada Comité o Consejo de Asociación que se había realizado hasta el año 2006, a que Chile se involucrara más en la región. Adicionalmente, más allá de las formulas ensayadas por Chile, las posibilidades de abrir nuevas oportunidades en el Acuerdo a nivel bilateral, parecían agotadas, incluida la posibilidad de ejecutar la cláusula de upgrading. Cada día era más común encontrarse con la pregunta sobre qué era la “asociación” y para qué. Esta situación llevó a las autoridades chilenas a proponer crear entre Chile y la UE (a la que se podrían sumar otros países pivotes en la región) una Asociación para el Desarrollo, la que posteriormente pasó a llamarse Asociación para el Desarrollo y la Innovación.

Esta Asociación para el Desarrollo y la Innovación (ADI) que partió como una iniciativa política bilateral, y que en algún momento se pensó proyectarla hacia la esfera regional, por ejemplo a través de la coordinación y cooperación entre la UE y Chile para ayudar a países latinoamericanos a cumplir con los ODM, incorporando áreas de diálogo como la promoción de políticas de desarrollo económico, cohesión social y buena gobernanza, se volcó hacia un ámbito exclusivamente bilateral. Si bien hoy se requiere dar mayor densidad a la relación bilateral, la ADI sigue siendo una posibilidad que pueda facilitar la implementación de proyectos conjuntos en el área de innovación a nivel regional, así como programas triangulares.

La ADI es una buena opción para la UE de darle un contenido más específico a sus Acuerdos de Asociación en tanto instrumentos para implementar la asociación estratégica. El camino existe y debe seguir siendo construido.

Recomendaciones para Chile

Considerando que la cooperación, hasta la fecha, se resuelve como un punto más de la agenda en el Comité de Asociación, lo que obliga a los encargados de la cooperación en el Acuerdo, en ambas partes, a tratar de resolver previamente la programación de cooperación, y que no hay tiempo para desarrollar una discusión especial del Comité de Asociación en relación a la cooperación.

- Se recomienda estudiar la posibilidad de incorporar como un Comité nuevo, el **Comité de Cooperación**. De esta forma, se podría establecer un verdadero dialogo sobre la cooperación entre la UE-Chile, más allá de los acuerdos necesarios que se deben establecer previamente a los Comités de Asociación para acordar la programación de cooperación plurianual, entre la AGCI y EuropeAid. De esta manera además se releva la importancia de la cooperación.

Considerando que una buena manera de enfrentar las oportunidades que presenta el Acuerdo de Asociación con Europa implica un trabajo sistemático y con objetivos claros, se recomienda:

- Establecer **una estrategia nacional de cooperación** con la UE (como la construida en CyT el 2003) que considere los intereses de desarrollo nacional y los intereses de la UE, con el objetivo de establecer las prioridades chilenas que se deberían abordar en la cooperación, con un horizonte de tiempo plurianual. Ésta estrategia debe considerar los instrumentos y áreas de cooperación presentes en el Acuerdo para su implementación, pero también definir prioridades y recursos. De esta forma se podría enfrentar de mejor manera las negociaciones y oportunidades que presenta el Acuerdo.
- Para que ésta estrategia de cooperación con la UE tenga efectos en el Acuerdo, sería conveniente establecer una **agenda nacional de cooperación** con la UE. Esta agenda debería ser construida por todos los actores interesados de participar en el fortalecimiento de las relaciones con la UE, más allá de los representantes institucionales del Estado y de los gremios mayoritarios, los que ya tienen bien representados sus intereses. De esta manera se podría construir una agenda nacional de cooperación para el desarrollo con la UE.

A la fecha se efectúan coordinaciones previas con los principales responsables sectoriales de comercio y cooperación y el Director de Europa de la Cancillería chilena, previamente al Comité de Asociación.

- Se propone establecer en Chile un **Comité para la implementación del Acuerdo de Asociación** que funcione de manera periódica y con una agenda pre definida, más allá de las reuniones oficiales. Esta coordinación nacional permanente permitiría enfrentar de manera más eficiente la relación, de por sí asimétrica, entre Chile y la UE, y articular de manera más eficiente los tres pilares del Acuerdo y construir una asociación.

Otro desafío que Chile deberá enfrentar, impulsado por los compromisos que deberá incurrir si entra definitivamente al CAD, es realizar una evaluación de su cooperación, de la que recibe y de la que otorga. Esta evaluación se hace aun más necesaria en el caso de la cooperación con la UE, ya que deberá, considerando la próxima programación (2014-2020) una profunda justificación de la misma, por lo que se recomienda:

- Realizar por parte de AGCI una **evaluación de impacto de todos los programas de cooperación** realizados post firma del Acuerdo. Es necesario agregar a las evaluaciones técnicas que realiza la UE al cierre de cada proyecto, evaluaciones hechas por la AGCI de la eficacia y eficiencia de estos programas. Conocer el grado de pertinencia de estos programas sería de mucha utilidad al momento de programar la cooperación 2014-2020.

Recomendaciones para los nuevos asociados

La Unión Europea lanzó en la Cumbre de Río (1999) su Asociación Estratégica basada en la suscripción de Acuerdos de Asociación. Han pasado casi diez años y están en funcionamiento dos de ellos (México y Chile) y han finalizado las negociaciones con Perú y Colombia. Han finalizado también las negociaciones con un primer bloque de países: Centro América. Quedan pendientes las negociaciones con Mercosur (iniciadas en 1999), Bolivia (Estado Plurinacional) (que no aceptó la negociación y solo cuenta con acuerdo de cooperación y diálogo político) y Ecuador (que recientemente aceptó volver a la mesa de negociaciones).

Hasta el momento no se conocen los textos de los acuerdos negociados con Perú, Colombia y Centro América, los que estarían en su fase de revisión jurídica para la firma y posterior entrada en vigor seguramente en 2012 (en aquellas partes que corresponda según las competencias de la Comisión Europea), pero es posible suponer que no serán muy distintos al suscrito con Chile, salvo las especificidades comerciales.

Negociar a lo largo del tiempo con países o grupos de países ha generado para la UE la necesidad de impulsar un proceso de implementación de la asociación estratégica en fases. Si bien es cierto que a México se sumó Chile rápidamente (los dos únicos países que no pertenecen a un bloque subregional), no ha sido posible aun para la UE evaluar si la estrategia elaborada en 1999 tiene el resultado esperado. En materia comercial, se ha logrado estabilizar mercados y asegurar inversiones. En lo político, se han institucionalizado los diálogos surgidos en los años '80 y que tomaron forma en los acuerdos de los años '90. En la cooperación se cuenta con un instrumento único de cooperación para el mundo (ICD) que regula la cooperación europea, incluida América Latina. Se podría considerar que los objetivos plateados en 1999 han sido alcanzados.

Sin embargo queda pendiente definir los contenidos de la asociación estratégica birregional, más allá de la suma de Acuerdos de Asociación. Un reflejo de esto ha sido la necesidad de parte de la UE de suscribir “acuerdos de asociación estratégicos” con Brasil y México, como una manera de establecer un diálogo político diferenciado en la región, generando una nueva categorización que puede parecer innecesaria. Nos podríamos enfrentar en el futuro próximo a “asociados” y a “asociados estratégicos”.

Un segundo elemento a considerar es la necesidad de establecer prioridades de cooperación a nivel birregional que tomen en consideración la realidad de la región, donde la mayoría de los países cuentan o contarán con Acuerdos de Asociación, y que exigirán otras modalidades de cooperación como resultado de sus Acuerdos, y en ciertos casos, de objetivos diferenciados. A esta situación hay que sumar que la mayoría de los países de la región son países de renta media, hecho que obligará a la UE a diseñar una nueva estrategia de cooperación acorde a los nuevos compromisos contraídos en la comunidad internacional de cooperación.

Lo anterior sugiere que sería conveniente considerar en lo que queda de la programación 2007-2013, una línea especial para la implementación de los Acuerdos, no solo en lo comercial, sino también pensando, con una mirada estratégica, para que cada país o bloque de países puedan ampliar su cooperación a partir del contenido de los Acuerdos suscritos. Esto es aun más necesario para la programación 2014-2020.

Asimismo, se debería considerar por parte de la UE, establecer una mirada más flexible a la hora de la implementación de los Acuerdos. Estos Acuerdos presentan una gran potencialidad, más allá del comercio, que los hacen diferentes a los TLC conocidos. Sería conveniente que la UE considerara una reglamentación apropiada para América Latina, teniendo presente que la mayoría de los países contarán con Acuerdos de Asociación y que será necesario establecer una relación de asociados con estos.

Si nada cambia, quedará la sensación de un cambio puramente cosmético. ¿Cuál sería la diferencia de tener un Acuerdo de Asociación, más allá de los intereses netamente comerciales?

A nivel subregional, el Acuerdo con Centroamérica será para la UE la primera vez que se involucre con varios países de América Latina en un Acuerdo de Asociación. La propuesta de la UE es a nivel de región

a región, y no como es el caso del CAFTA, cuya dinámica es otra, ya que se aplica con EEUU y entre los Estados Centroamericanos. La administración de un acuerdo de este tipo puede facilitar las cosas para la UE sólo si los mecanismos de coordinación entre los países que componen dicho bloque funcionan.

Un segundo elemento a considerar es la realidad de cada uno de estos países. No solo hay diferencias a nivel social y económica, sino que también culturales, geográficas, étnicas y políticas (incluidos temas de seguridad). Construir una “unión” (aduanera, comercial y política) es un proceso que exige un constante esfuerzo y ayuda. La implementación del Acuerdo de Asociación en materia comercial será un desafío no sólo a nivel subregional, sino que implicará un esfuerzo en cada uno de los países que integran el bloque Centroamericano.

Considerando los esfuerzos que se deberán desplegar, la Comisión Europea, previo al proceso de implementación del Acuerdo de Asociación UE-CA, ha destinado una gran parte de los recursos destinados a la subregión a la preparación de los mecanismos de integración: Fortalecimiento del sistema institucional para la integración regional, Fortalecimiento de la unión aduanera y armonización de políticas comunes conexas y Fortalecimiento del buen gobierno regional y aspectos de seguridad. Falta saber cómo han funcionado estos programas.

Asimismo las nuevas prioridades de la región en el proceso de negociación dieron vida, en los últimos años, a los proyectos subregionales: Medidas fitosanitarias en CA y la Unión Aduanera en su programación de cooperación subregional 2007-2013. La revisión de las prioridades el año 2009 a nivel subregional (las negociaciones comenzaron el 2007) pronosticaban un aumento de 20 millones de euros para la programación subregional para lo que queda de la estrategia regional 2007-2013. Esto, como medida preparatoria para la implementación del Acuerdo de Asociación UE-AC.

Considerando los desafíos que implicará la puesta en marcha del Acuerdo UE-CA, y que se han tomado varias medidas para asegurar el buen funcionamiento de la implementación del Acuerdo de Asociación, se propone:

- Considerar la posibilidad de establecer a nivel subregional, a través de los Gobiernos nacionales, una estrategia subregional para la utilización de la cooperación a este nivel, de modo de generar complementariedades con los esfuerzos a nivel nacional.
- Establecer cuáles son los proyectos de interés subregional que se deben implementar con estos fondos especiales, y que son necesarios para el cumplimiento de las exigencias europeas a nivel comercial, y cuales son aquellas áreas de interés subregional que pueden beneficiar a los países de América Central en su implementación del Acuerdo.
- Definir cuál será el rol de las instituciones de integración subregional en la implementación del Acuerdo, será clave. Al parecer, la Corte Centroamericana y el PARLACEN no estarían incorporados. También será fundamental ordenar el rol de interlocución del SGSICA.¹¹⁵

A nivel nacional nos encontramos con dos situaciones:

La primera es implementar un camino como el seguido por Chile y México. Esto, para los países que siendo parte de un grupo sub regional, opten por un camino en solitario, que sería la situación de Perú y Colombia. Mientras no termine por resolverse la situación de la Comunidad Andina (Ecuador y Bolivia (Estado Plurinacional)), no será posible utilizar al cien por ciento los recursos subregionales (50 millones de euros) para objetivos directos de implementación de los Acuerdos de Asociación respectivos, lo que refuerza el camino en solitario para la implementación. La complejidad de la implementación, en estos casos, debería ser la misma que han tenido México y Chile de adaptar sus sectores productivos al comercio europeo y buscar la manera de hacer realidad las posibilidades de cooperación que se presentan con el Acuerdo, considerando que los fondos de cooperación no aumentan

¹¹⁵ Secretaria del Sistema de Integración Centroamericana.

al momento de entrada en vigor del Acuerdo. Las experiencias chilena y mexicana será importante tenerlas en consideración.

Una segunda situación es aquella que afecta a los distintos países que son parte y han negociado como un grupo sub regional. Las complicaciones de la implementación serán las mismas que las de aquellos que hacen este camino en solitario, pero con la ventaja de poder apalancar recursos adicionales por la vía de los fondos subregionales. Sin embargo las demandas y expectativas de los productores nacionales, de los sectores público y privado, serán las mismas que las que se producen a nivel bilateral (camino en solitario o del ornitorrinco), con el agravante que muchas de las soluciones a las demandas deberán producirse a nivel subregional. ¿Cuánto dependerá de cada país para resolver situaciones que afectaran a todo el bloque? En estos casos se plantea un desafío adicional para estos países, cual es tener que desarrollar un *modus vivendi* al interior del grupo para establecer los modos de implementación del Acuerdo de Asociación, y resolver los desafíos que se presenten, considerando sus propios intereses y demandas.

En ambos casos, son válidas las propuestas hechas para Chile:

- Establecer un Comité nacional que se ocupe de la implementación del Acuerdo de Asociación, que integre a los sectores público y privado, incluida la sociedad civil.
- Establecer una estrategia nacional para la implementación del Acuerdo de Asociación.
- Para los países que negociaron en bloque, surge la necesidad de esbozar una tercera estrategia nacional a las dos presentadas (con la UE y con los actores nacionales) y es la que define cuál es su relación con sus socios del bloque en relación a lo establecido en el Acuerdo de Asociación. Para Centroamérica, existen procesos que se derivarán del Acuerdo que tendrán implicaciones en el proceso de integración inherentes a la región y viceversa. Ese vínculo entre las estrategias debe buscarse para asegurar coherencia y complementariedad.
- También se debería buscar la coherencia y complementariedad con los otros compromisos de los bloques en otras negociaciones. En estos momentos hay un plan en la región Centroamericana para ‘armonizar’ normas derivadas de los tratados firmados con EEUU. Hay que adaptar algunas legislaciones nacionales, por ejemplo. Lo que ocurre en otros TLC tiene también incidencia en el Acuerdo de Asociación.
- Finalmente, es necesario considerar, que la mayor parte de la programación de cooperación a nivel regional, subregional y nacional, para el período 2011-2013, fue ratificada en 2010, por lo que las nuevas prioridades y proyectos dirigidos a la implementación de los Acuerdos de Asociación quedaran más bien para la programación 2014-2020.
- Por último, sería conveniente que la Unión Europea implemente las evaluaciones medioambientales comprometidas en todos los Acuerdos de Asociación, así como las contrapartes latinoamericanas realicen sus propias evaluaciones de la cooperación con la UE. Cada día es más urgente contar con una evaluación de este tipo, particularmente para aquellos países que contribuyen con el 50% de los recursos para el desarrollo de cada proyecto de cooperación con la UE.

Bibliografía

Declaración I, II, III, IV, V, VI Comité de Asociación.

Declaración I, II, III, y V Cumbre UE-Chile.

Declaración del I,II, III, y IV Consejo de Asociación.

Leiva, Patricio (2003) La Asociación Estratégica Chile - Unión Europea.

Sanahuja, José Antonio (2010) La política de desarrollo de la UE y América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional”. Fundación Carolina, CeALCI, [en línea] <http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/CC12.pdf>.

Sanahuja, José Antonio (2007) ¿Más y mejor ayuda?: La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo [en línea] <http://www.ceipaz.org/images/contenido/4-sanahuja.pdf>.

Xalma, Cristina (2010) Informe Cooperación Sur-Sur, SEGIB, 2010.