

Evaluación del impacto de sostenibilidad de la modernización del pilar comercial del Acuerdo de Asociación entre Chile - UE

Informe Intermedio

Borrador, octubre 2018

RESUMEN EJECUTIVO

Este borrador del informe intermedio para la Evaluación de Impacto de la Sostenibilidad Comercial (SIA), en apoyo a las negociaciones para modernizar el pilar comercial del Acuerdo de Asociación UE-Chile existente, presenta los hallazgos del análisis realizado desde el inicio de la investigación el 26 de abril de 2018. La SIA comprende una evaluación del impacto económico, social, ambiental y de los derechos humanos (los cuatro “pilares de la sostenibilidad”) derivados de las disposiciones del Acuerdo modernizados o como consecuencia de eliminar o reducir las barreras restantes al comercio bilateral y la inversión entre la UE y Chile. El informe también proporciona una actualización de la metodología y el cronograma para la finalización del estudio. El borrador del informe final del estudio está programado para ser completado a finales de diciembre de 2018 y proporcionará recomendaciones sobre cómo maximizar los beneficios y minimizar los posibles efectos negativos del Acuerdo modernizado.

Con base en la investigación realizada hasta la fecha, en general es improbable que el Acuerdo modernizado plantee preocupaciones sobre la sostenibilidad (tanto para Chile como para la UE en conjunto), esto como consecuencia de que los efectos económicos esperados son limitados. Sin embargo, no se pueden excluir efectos en sectores, áreas o grupos de personas particulares. Estos se están analizando en varios estudios de caso y sectoriales. El informe provisional incluye versiones preliminares de seis estudios sectoriales seleccionados – construcción; servicios de comunicación y negocios; minería; servicios de turismo, hotelería y hostelería; comercio mayorista y minorista; y productos lácteos – y seis estudios de caso temáticos: aceite de oliva; cultivo de salmón, cadena de valor de las baterías de litio; energía renovable; efectos en las comunidades rurales; y efectos en las mujeres. Se presentarán estudios de caso adicionales en el borrador del informe final.

Cuestiones de sostenibilidad – el panorama general

Desde una perspectiva **económica** y basada en el análisis cuantitativo derivado de las simulaciones de equilibrio general computable (EGC) de la Comisión Europea, la modernización del Acuerdo no plantea problemas de sostenibilidad en términos de magnitud del impacto y de las presiones de ajuste. El impacto para la UE no se sentiría

palpablemente al nivel de la economía agregada ni a nivel sectorial; en Chile, el impacto sería notable para los sectores más afectados, pero también en una escala que generaría mínimas preocupaciones desde la perspectiva de la sostenibilidad. Se han identificado varias áreas donde el Acuerdo modernizado podría mejorar el comercio bilateral mediante una actualización de sus disposiciones. Estas incluyen la facilitación del comercio de bienes, así como la mejora del acceso al mercado y la eliminación de los obstáculos reglamentarios en los mercados de contratación pública. Se espera que el impacto del Acuerdo modernizado en las PYMES y la participación en cadenas de valor mundiales sean ligeramente positivos, y hasta la fecha no se han identificado problemas de sostenibilidad con respecto a los derechos de propiedad intelectual, el impacto del Acuerdo en terceros países (incluidos los PMDs y las regiones ultraperiféricas de la UE) o la administración de reglas de origen. Finalmente, se espera que la modernización del Acuerdo fortalezca el marco legal de las Partes para combatir la corrupción y el lavado de dinero; así mismo se espera que esto tenga efectos económicos y sociales beneficiosos. La modernización también podría reforzar las normas y procedimientos nacionales existentes sobre buenas prácticas regulatorias y transparencia, fortaleciendo así el buen gobierno. Los textos propuestos sobre la implementación y el control del Acuerdo todavía no están disponibles, pero considerando el amplio alcance del Acuerdo modernizado, parece aconsejable fortalecer también los mecanismos para implementar y monitorear en el Acuerdo. Las recomendaciones preliminares en este aspecto; que se debe garantizar un control efectivo por parte de los organismos no gubernamentales, es decir, los parlamentos y los actores no estatales / la sociedad civil; y que la amplia gama de materias cubiertas por el Acuerdo, a menudo de naturaleza muy técnica, se refleje en el diseño institucional de la participación de la sociedad civil, por ej. permitiendo subcomités sobre cuestiones técnicas y / o ampliando la participación de los representantes de la sociedad civil en los órganos de supervisión del Acuerdo modernizado.

Con respecto al posible impacto **social**, se espera que el Acuerdo modernizado tenga efectos muy limitados en la UE, debido a los pequeños efectos económicos. También se esperan pequeñas repercusiones en la economía de Chile con algunos efectos ligeramente más pronunciados en algunos sectores. En esta etapa del análisis, los hallazgos provisionales son:

- Se estima que los efectos en el empleo sean insignificantes en la UE (con el mayor aumento en el sector del petróleo, aumento que se cuantifica en 0,16% en el escenario ambicioso, mientras que en el mismo escenario la reducción de empleo más pronunciada es del 0,06% en el sector de las frutas y vegetales) y pequeños en Chile, donde se espera que el Acuerdo modernizado genere cambios de empleo a nivel sectorial, que van desde un aumento del 2,2% en el sector del aceite vegetal hasta una disminución en el sector de la producción de maquinaria de aproximadamente 2,9% (en el escenario ambicioso)¹
- Del mismo modo, el impacto en los salarios es insignificante en la UE. Se espera un aumento limitado en los salarios reales en Chile. Así mismo, se espera que los trabajadores no calificados (aumento salarial del 0,5% en el escenario ambicioso) se beneficien más que los trabajadores calificados (0,3%), lo que indicaría una pequeña disminución en la desigualdad del ingreso.
- El análisis tiene como objetivo evaluar el impacto del Acuerdo modernizado en las mujeres en sus diferentes roles, es decir, como empleadas, empresarias, comerciantes y consumidoras. En primer lugar y con respecto a su papel como empleadas, según las simulaciones EGC, es más probable que aumente el empleo en sectores que hasta la fecha han desempeñado un papel más destacado en el empleo de hombres que de mujeres (por ejemplo, agricultura, pesca y la construcción) . Esto significa que las mujeres se beneficiarán del impacto positivo del Acuerdo modernizado en los niveles de empleo. Será necesario un mayor análisis de las tendencias en los sectores, incluso a través de consultas con las partes interesadas para estimar hasta qué punto las mujeres (en comparación con los hombres) pueden disfrutar del impacto positivo.

¹ Tenga en cuenta que los efectos globales del empleo no pueden evaluarse mediante el modelo EGC ya que el empleo total se mantiene constante en función de las suposiciones del modelo.

Segundo, una gran parte de las empresas dirigidas por mujeres opera, tanto en la UE como en Chile, en sectores tales como comercio, hoteles y restaurantes y agricultura, para los cuales el modelo EGC estima un limitado aumento en la producción (especialmente en Chile) y en el comercio bilateral. Dado que hasta la fecha la participación de las empresas chilenas dirigidas por mujeres en el comercio internacional ha sido bastante escasa, se deben considerar más canales a través de los cuales se puedan aprovechar las oportunidades creadas por el Acuerdo modernizado. Por ejemplo, pueden beneficiarse de la demanda adicional creada en el mercado interno, incluirse en las cadenas de valor globales (también aquellas orientadas a la exportación) y tratar de utilizar el potencial de exportación adicional que ofrece el Acuerdo. En tercer lugar, el impacto en las mujeres en su rol como comerciantes, especialmente en Chile, aunque puede ser limitado será positivo. En 2017, alrededor del 58% de las exportaciones realizadas por las empresas dirigidas por mujeres chilenas fueron en productos alimenticios, especialmente frutas, nueces, pescado y mariscos. El modelo EGC prevé un aumento de las exportaciones chilenas de estos productos a la UE, así como un aumento de sus precios, lo que también puede beneficiar a las empresas exportadoras dirigidas por mujeres. En cuarto lugar, el impacto en las mujeres como consumidoras aún no se ha investigado.

- El efecto del Acuerdo modernizado sobre el índice de precios al consumo es muy limitado (el modelo EGC estima un incremento en la UE del 0,01% y hasta de un 0,09% en Chile). No se pudieron identificar riesgos para los consumidores derivados de un aumento en el comercio de productos inseguros.
- Con respecto a los derechos laborales y la calidad del trabajo, el Acuerdo modernizado podría jugar un papel de apoyo, por ejemplo a través del capítulo de comercio y desarrollo sostenible (CDS) los compromisos relacionados con la salud y la seguridad en el trabajo, la inspección del trabajo, las buenas condiciones laborales y la aplicación efectiva de los convenios ratificados de la OIT. Además, las reuniones anuales celebradas en ese contexto, los talleres adaptados y los proyectos de cooperación pueden proporcionar un marco para el intercambio de mejores prácticas y debates sobre formas de abordar desafíos comunes.
- La investigación sobre el impacto del Acuerdo modernizado en la economía informal y la responsabilidad social empresarial todavía está en curso y requiere la contribución de las partes interesadas, lo cual está previsto para la próxima etapa del estudio.

Se espera que el efecto general del Acuerdo modernizado sobre los **derechos humanos** como consecuencia de los cambios económicos inducidos por el Acuerdo sea menor, tanto en Chile como en la UE. Por ejemplo, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a un medio ambiente limpio, el derecho al agua y consecuentemente el derecho a la salud podrían verse afectados hasta cierto punto, positiva o negativamente. Sin embargo, el ejercicio de evaluación del alcance ha llevado a la conclusión de que los siguientes derechos humanos deberían examinarse con más detalle:

- Derecho al más alto nivel posible de salud física y mental y al acceso a medicamentos esenciales: aunque el derecho a la salud es un asunto interno, podría verse afectado en Chile por el Acuerdo modernizado, dependiendo de las disposiciones exactas del Acuerdo y las acciones del gobierno chileno. Este impacto tendrá que ser investigado cuando haya más información disponible sobre el texto legal del Acuerdo. En la UE, es probable que el derecho a la salud no se vea afectado significativamente por el Acuerdo modernizado.
- Derecho a una alimentación adecuada: aunque no se espera que el impacto sea significativo, las disposiciones del Acuerdo modernizado relacionadas con la liberalización de los aranceles para los bienes todavía no liberalizados podrían afectar marginalmente el derecho a la alimentación adecuada de la población chilena, especialmente en los sectores agrícola y alimentario, donde persisten algunas barreras arancelarias importantes.
- Derecho al trabajo: como resultado del Acuerdo modernizado, el derecho al trabajo podría verse afectado por la creación o pérdida de puestos de trabajo en diferentes sectores, lo que generaría un reducido impacto positivo o negativo. Se espera que los

capítulos específicos sobre CDS y sobre comercio y género que se contemplan en el Acuerdo modernizado tengan un impacto estructural positivo, aunque menor, sobre el derecho al trabajo y los derechos laborales a largo plazo. Se podrían introducir estándares más altos y niveles de protección más específicos a través de estas nuevas disposiciones del Acuerdo modernizado. Los derechos laborales de los trabajadores migrantes – un grupo poblacional vulnerable – podrían verse positivamente afectados a través del aumento del empleo en los sectores con un gran número de trabajadores migrantes.

La evaluación del impacto **ambiental** del Acuerdo modernizado analiza los siguientes problemas. En general, el análisis indica que el impacto ambiental será pequeño dada la escala del impacto económico:

- Emisiones de gases de efecto invernadero (GEI): se espera que el efecto general del Acuerdo modernizado sea limitado. Las simulaciones del modelo EGC muestran sin embargo cambios en las emisiones de GEI, especialmente en los siguientes sectores: Un aumento en las emisiones en los sectores hortalizas, frutas, nueces; y oleaginosas, aceites y grasas vegetales en Chile y una disminución en estos sectores en la UE debido a un cambio en la producción y el comercio bilateral; una disminución de emisiones en los sectores petroleros; vehículos de motor y transporte; y maquinaria en Chile y un aumento de estos sectores en la UE debido igualmente a un cambio en la producción y el comercio bilateral; y adicionalmente un aumento en las emisiones en Chile en los sectores fibras vegetales y animales y otros cultivos; productos lácteos; bebida y tabaco; y construcción. Además, se espera que la reducción de las barreras comerciales en el Acuerdo modernizado proporcione mejores oportunidades para el comercio de bienes y servicios con bajas emisiones de carbono, y fortalezcan el marco regulatorio chileno existente.
- Transporte y uso de energía: el Acuerdo modernizado podría generar cambios en las emisiones de transporte en Chile, tanto en niveles absolutos de actividades de transporte como de cambio modal. El Acuerdo modernizado podría dar lugar a la adopción de normas de calidad del combustible más estrictas, la mejora del marco de la política de transporte y el aumento de las inversiones europeas en la infraestructura de transporte de Chile. En energía, la modernización del Acuerdo podría ampliar las oportunidades, tanto en Chile como en la UE, para importar soluciones técnicas que ayuden a un mayor crecimiento de la energía renovable.
- Calidad del aire: el estudio ex ante concluyó que es improbable que el Acuerdo modernizado tenga un efecto sobre el nivel de contaminación atmosférica en Europa y solo un impacto menor en Chile. Un análisis más detallado confirma estas conclusiones anteriores pero también identifica que pueden ocurrir diferencias significativas entre regiones y ciudades. Se podrían adoptar disposiciones específicas en el Acuerdo modernizado sobre la mejora de las normas locales, y su control y aplicación.
- Calidad y recursos del agua: el aumento esperado en la actividad agrícola general así como cierta actividad industrial como la minería del cobre dan razones suficientes para una mayor preocupación ambiental en términos de escorrentía de nitrógeno de la agricultura y descarga de agua contaminada resultante de actividades mineras. Dada la naturaleza local de las preocupaciones ambientales, no se espera que el Acuerdo modernizado tenga un impacto significativo. Sin embargo, al ser un gran importador de productos de cobre y agrícolas de Chile y un gran exportador de productos sostenibles a Chile, la UE puede desear incluir los resultados esperados de la evolución de las políticas actuales como condiciones mínimas en las normas de contratación pública.
- Se realizarán análisis adicionales, incluso a través de consultas, con respecto al impacto del Acuerdo modernizado sobre el uso de la tierra, la biodiversidad, la producción y gestión de desechos.

Resultados provisionales de los estudios de sectores y de casos

Varios estudios sectoriales permiten un examen más profundo del posible impacto del Acuerdo modernizado sobre la economía chilena y la europea. La selección de los sectores se ha basado en su importancia económica, el impacto estimado del Acuerdo en el sector y el eventual impacto social, ambiental y de derechos humanos, y el nivel de importancia otorgado al sector por las partes interesadas y los negociadores. El estado actual del análisis se puede resumir de la siguiente manera:

- **Productos lácteos:** el Acuerdo vigente prevé una liberalización limitada de algunos productos lácteos: por ejemplo la leche (incluida la leche en polvo) y la mantequilla están excluidos de la liberalización y para el queso existe un contingente arancelario con una cuota inicial de 1.500 toneladas (con un aumento del 5% anual) - tanto en la UE como en Chile - con un arancel igual a cero dentro del contingente acordado. A pesar de la liberalización parcial, Chile ha exportado muy pocos productos lácteos a la UE (y por lo tanto no ha llenado las cuotas de queso), mientras que las exportaciones de la UE a Chile, especialmente de queso y, en un nivel inferior, leche en polvo y mantequilla, han aumentado rápidamente en años recientes. Con base en las simulaciones EGC de la Comisión, el comercio bilateral aumentaría significativamente: las exportaciones de la UE a Chile en un 40% y las exportaciones de Chile a la UE en un 76%, aunque desde un nivel mucho más bajo, pero las exportaciones totales y la producción total del sector cambian solo marginalmente. En consecuencia, se espera que el empleo y otros efectos sociales, así como los efectos ambientales y de derechos humanos en el sector sean insignificantes.
- **Minería:** aunque los aranceles ya se liberalizaron totalmente en virtud del Acuerdo existente, este sector es muy importante para Chile en términos de ingresos de exportación, participación en la cadena de valor y vínculos con otros sectores dentro de Chile (incluidos servicios, mantenimiento de equipos, ingeniería e Investigación y Desarrollo). El impacto económico (cambios en el comercio bilateral y total, así como en la producción) del Acuerdo modernizado según lo estimado en las simulaciones EGC es insignificante tanto en la UE como en Chile. Sin embargo, el Acuerdo modernizado tiene el potencial de contribuir a abordar las cuestiones pendientes en el sector, como los accidentes laborales a través de las medidas contempladas en el capítulo de CDS futuro y especialmente sus disposiciones sobre medidas y políticas sobre salud y seguridad en el trabajo, así como la inspección del trabajo, facilitada por el intercambio de mejores prácticas y cooperación.
- **Construcción:** este sector tiene una alta prevalencia de PYMEs y es probable que se vea afectado por las disposiciones sobre inversión y contratación pública de un Acuerdo modernizado.. Según las simulaciones EGC en el escenario ambicioso, el Acuerdo modernizado podría conducir a un aumento del 1,1% en la producción del sector en Chile y, a partir de esto, un aumento en el empleo sectorial de 0,6% (mano de obra no cualificada) a 0,8% (mano de obra cualificada). Además, el Acuerdo modernizado tiene el potencial de contribuir a resolver cuestiones de derechos laborales y la incidencia del trabajo infantil en el sector a través de disposiciones laborales reforzadas en el capítulo CDS, especialmente sus disposiciones sobre la implementación efectiva de las convenciones de la OIT, promoción del trabajo decente, condiciones de trabajo dignas, diálogo social sobre asuntos relacionados con el trabajo, prácticas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y gestión responsable de la cadena de suministro, así como a través de la continuidad de un diálogo de políticas sobre empleo y trabajo digno bajo el pilar de cooperación del Acuerdo de Asociación.
- Los **servicios de turismo, hotelería, hostelería y el comercio mayorista y minorista** son dos sectores importantes desde una perspectiva laboral y de género. Estos sectores plantean una serie de problemas sociales, como un alto grado de informalidad, trabajo infantil, etc. También se estudian conjuntamente en el modelo de EGC (identificados como el sector de "otros servicios"), según el cual se espera que el Acuerdo modernizado tenga solo un efecto insignificante en la UE (aparte de un pequeño aumento en las exportaciones a Chile). Para Chile, se prevé una pequeña disminución en el empleo de trabajadores no calificados en el sector en ambos

escenarios (una disminución del 0,1% en el escenario conservador y de un 0,2% en el ambicioso), y sin cambios para los trabajadores cualificados. Estos cambios conducirían también a cambios marginales en las otras dimensiones de sostenibilidad, por ejemplo, un impacto menor en el derecho a un nivel de vida adecuado de los trabajadores no cualificados en Chile. El análisis que desagrega los dos sectores ha comenzado y se incluirá en el próximo informe.

- **Servicios de comunicación y negocios:** el comercio bilateral en este sector promete aumentar debido al Acuerdo modernizado, con la UE ganando en exportaciones bajo ambos escenarios conservadores y ambiciosos (más aún en el segundo), y Chile también ganando en el escenario ambicioso donde los supuestos del modelo proyectan una mejora en el acceso al mercado de la UE. Los cambios en la producción total del sector son marginalmente positivos en la UE y ligeramente más positivos en Chile, en 0,14% y 0,26% en los escenarios conservadores y ambiciosos, respectivamente. Los efectos del empleo en la UE son insignificantes; en Chile, se estima una pequeña contracción de la mano de obra no cualificada: 0,15% en el escenario conservador y 0,29% en el ambicioso, así como una disminución marginal en el empleo de mano de obra cualificada (menos de 0,1%). En general, se espera que los efectos derivados de un comercio mejorado bajo el Acuerdo modernizado sean limitados.

El estado actual de la investigación en los estudios de caso se puede resumir de la siguiente manera:²

- **Aceite de oliva:** se espera que el Acuerdo impulse la ya creciente industria del aceite de oliva en Chile. Según las estimaciones, la producción del sector de aceite de oliva chileno aumentaría en un 5,9%, asegurando efectos sociales positivos, al igual que un impacto positivo en los derechos humanos en Chile. Sin embargo, la magnitud de los efectos económicos sobre el comercio bilateral es relativamente pequeña: por ejemplo, se espera que el valor total de las exportaciones chilenas aumente en USD 2,8 millones, y el efecto total (negativo) de bienestar para los productores de la UE es insignificante: Es poco probable que la UE se vea afectada dada la pequeña escala relativa de los cambios en las importaciones desde Chile en relación con el tamaño del mercado. Otro efecto es que el Acuerdo modernizado podría ejercer más fuerza en Chile (debido al crecimiento en el sector del aceite de oliva y el crecimiento en otros sectores agrícolas) y aumentar la presión sobre el uso de la tierra y el agua, lo que también podría afectar negativamente al derecho a un medioambiente limpio y al derecho al agua.
- **Salmón:** es probable que el impacto del Acuerdo modernizado sobre las exportaciones de salmón de Chile sea mínimo: no es posible una mayor liberalización de los aranceles sobre el salmón fresco y congelado, e incluso una liberalización total del acceso al mercado para el salmón ahumado muy probablemente no llevara a un aumento importante en la exportación de salmón ahumado desde Chile. Esto último es dado a que la cuota existente no siempre se ha cubierto. Sin embargo, queda la pregunta de si las disposiciones en el Acuerdo podrían conducir a cambios regulatorios o a cambios en la aplicación de la regulación existente para el cultivo de salmón en Chile. Esto queda por explorar a medida que avanza la investigación.
- **Cadena de valor de las baterías de litio:** Chile es el principal proveedor de litio de la UE. El litio es un insumo importante para la industria automotriz de la UE (desarrollo de baterías de automóviles). El Acuerdo existente establece un arancel cero sobre el comercio de productos de litio entre la UE y Chile, por lo que no hay margen para una mayor liberalización en un Acuerdo modernizado. Sin embargo, las características de gobernanza del Acuerdo modernizado podrían contribuir al desarrollo de las relaciones bi-direccionales en la cadena de suministro, y así abordar una serie de riesgos en la cadena de valor de las baterías de litio asociados con el aumento de los costos debido al transporte, pérdida de parte del valor, retrasos, dificultades en el control de la calidad y limitaciones en las opciones de diseño. Estos riesgos podrían abordarse mediante la simplificación de las medidas técnicas y las medidas de facilitación del

² Se ha preparado un estudio de caso separado sobre el impacto del Acuerdo modernizado en las mujeres, su resumen se ha incluido en el impacto social anterior.

comercio en el Acuerdo modernizado entre UE-Chile. Finalmente, la extracción de litio puede tener un importante impacto en los aspectos sociales, ambientales y de derechos humanos. Para abordarlos, los capítulos del Acuerdo modernizado sobre CDS y Energía y Materias Primas (ERM) podrían incluir criterios claros y exigibles sobre desarrollo sostenible y promover el enfoque en RSE en las compañías europeas a lo largo de la cadena de valor del litio para así también poder exigir el mismo enfoque en RSE por parte de la producción de materia prima chilena (es decir, de litio).

- **Energía renovable:** Chile es uno de los mayores mercados de energía renovable en América del Sur y el equipamiento y las compañías de energía europeos juegan un papel importante. El Acuerdo modernizado tiene el potencial de fortalecer la cooperación entre la UE y Chile en el área de ERM y CDS. Intercambios de mejores prácticas sobre energía solar y eólica, donde la UE tiene amplia experiencia, la cooperación en investigación y una mayor participación de las empresas europeas en el suministro de equipos, servicios de acompañamiento necesarios y el intercambio de tecnologías necesarias podrían mejorarse para apoyar a Chile en alcanzar sus ambiciones en términos de energía renovable.
- **Efectos en las comunidades rurales.** Los resultados hasta la fecha indican un efecto económico positivo pero pequeño del Acuerdo modernizado para las zonas rurales, el cual, sin embargo, se distribuirá de manera desigual en todo el país, dependiendo de qué actividades económicas particulares predominen en una región determinada. Esto se investigará más a fondo en la próxima etapa del análisis.

Planificación del estudio

La planificación original tal como se presentó en el informe inicial sigue siendo válida en gran medida, con el borrador del informe final como próximo entregable de acuerdo al contrato. El borrador del informe final se entregará a fines de diciembre de 2018 y el contrato finaliza a principios de julio de 2019. De septiembre a noviembre de 2018 las actividades se centrarán en las consultas con las partes interesadas, que hasta ahora no se han podido llevar a cabo de manera efectiva debido al período de vacaciones.