

SERVICIOS

Esta sección fue coordinado por Antonio García Rozo, profesor de Departamento de Ingeniería Eléctrica y Electrónica de la Universidad de los Andes y Editor de la Revista de Ingeniería. Participaron los Ingenieros Elías Arze del Consejo de Ingenieros de Chile; Hector Gallegos, Decano Nacional del Colegio de Ingenieros del Perú, y Julián Cardona, Presidente de ACIEM. A continuación se transcriben los documentos enviados por Elías Arze y por Francisco Castro, Asesor Jurídico de ACIEM, que resume la posición del Presidente la Asociación.

117
dossier

Servicios profesionales de Ingeniería en los Tratados de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos

Elías Arze Cyr

Presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales. Colegio de Ingenieros de Chile A.G., ING. Santiago, Chile.

Me voy a referir a la experiencia chilena en la negociación de los Tratados de Libre Comercio (TLC's) suscritos con Canadá y EEUU en lo que a servicios profesionales de Ingeniería se refiere.

Este proceso comienza en 1994, cuando el Colegio de Ingenieros de Chile A.G. (CICH) crea una comisión con el objeto de apoyar al equipo de gobierno en su preparación para las negociaciones tendientes a la incorporación de Chile al *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), suscrito anteriormente entre Canadá, EEUU y México. El CICH es la institución que vela por el ejercicio individual de la profesión.

Paralelamente, la Asociación de Empresas Consultoras de Ingeniería (AIC), institución que vela por el ejercicio colectivo de la profesión —que se manifiesta a través de la actuación de empresas de Ingeniería— hoy tan importante como lo es el ejercicio individual, había formado una comisión con el mismo fin, que al poco tiempo se refundió con la del CICH en lo que hoy se denomina Comisión Mixta CICH-AIC para la Ingeniería en los TLC's.

Estas comisiones se formaron para estudiar la incorporación de Chile al NAFTA, tratado ya redactado y firmado por los tres países signatarios, no existiendo posibilidad alguna de modificar su texto, salvo en lo que a anexos con reservas o excepciones se refiere. En términos generales, el tratado establece que se eliminan todas las barreras para el comercio, salvo las que se estipulan en los anexos, para las que, en su mayoría, se establecen acuerdos de supresión progresiva con plazos.

El inicio de las negociaciones formales entre Chile y los países signatarios del NAFTA estaba sujeto a la aprobación de la vía rápida por parte del Congreso de EEUU, lo que no ocurrió, frustrándose la iniciativa.

Para la Comisión Mixta CICH-AIC la experiencia fallida del NAFTA no fue en vano, por cuanto le permitió tomar conciencia de lo complejo que podría ser la implementación de los acuerdos en lo que al ejercicio profesional se refiere. Previendo que, tarde o temprano, se reanudarían las conversaciones con los países de Norteamérica, la comisión siguió estudiando el tratado y buscando soluciones a los problemas que

se deberían enfrentar en representación de la comunidad profesional.

Una de las conclusiones a la que se llegó prontamente fue que, en atención a la inexistencia, en general, de regulaciones específicas para el ejercicio colectivo de la profesión —tanto en Chile como en muchos de los estados o provincias de los países signatarios del NAFTA—, serían los criterios del Trato Nacional y de Nación más Favorecida, Libre Tránsito de Personas, y No Exigencia de Presencia Local del Proveedor los que permitirían el libre comercio de las empresas de Ingeniería, en la medida en que pudieran suprimirse las barreras para el ejercicio individual de los ingenieros que integran estas empresas. Fue así como la Comisión Mixta CICH-AIC se abocó principalmente a buscar soluciones que permitieran a los ingenieros habilitados para ejercer en un país hacerlo también en el otro.

Posteriormente, en 1996, al firmar Chile y Canadá un acuerdo sobre el mismo texto que el suscrito en el NAFTA, la comisión tuvo la oportunidad de aplicar lo aprendido. En 1998 el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (MINRE) designó al CICH y a la AIC como coordinadores del proceso, lo que derivó en negociaciones con el *Canadian Council of Professional Engineers* (CCPE) y la firma de un *Memorandum of Understanding* (MOU) en junio de 2001. El acuerdo establece los mecanismos para reconocer como ingenieros habilitados para ejercer la profesión en Chile a los canadienses licenciados por el CCPE que cuenten con siete años de experiencia después de su graduación y que pasen un examen sobre reglamentación local —todo lo cual sería certificado por el CCPE—, y como ingenieros habilitados para ejercer en Canadá a los chilenos miembros de CICH que cuenten con seis años de experiencia después de su graduación y que pasen un examen sobre práctica profesional, todo lo cual sería certificado por el CICH. Hay otros requisitos que mencionaré más adelante pero lo esencial del acuerdo es el reconocimiento mutuo que hacen el CCPE y el CICH para certificar preparación académica, experiencia y conocimientos sin necesidad de que

los interesados deban contar con experiencia en el país de destino ni tengan que viajar a realizar trámites y pasar exámenes. Este MOU establece los principios para un futuro acuerdo una vez levantadas algunas restricciones legales y obtenida la confirmación por parte de las autoridades provinciales canadienses, fijándose como plazo el 31 de diciembre del mismo año para que cada una de las partes informe sobre el avance de sus gestiones, y de un año para suscribir un acuerdo final.

Con la importante colaboración del MINRE, la parte chilena cumplió con sus compromisos, logró una certeza razonable de que, desde el punto de vista jurídico, no existían restricciones para suscribir un acuerdo en los términos estipulados por el MOU, y emitió su informe de avance. Lamentablemente, por el lado canadiense no hubo reacción sino hasta noviembre de 2002: once meses después del plazo acordado para entregar el informe de avance. A través de una conversación telefónica se nos explicó que había habido problemas por parte de las asociaciones provinciales para aceptar el MOU en los términos en que fue suscrito; que el directorio del CCPE los había instruido de no seguir negociando, salvo que una o más de las asociaciones provinciales se lo solicitara; que el CCPE había perdido el apoyo de las asociaciones provinciales para efecto de concretar acuerdos internacionales; que éstos no eran prioritarios y que, finalmente, esta situación no tenía nada que ver con Chile sino con los acuerdos internacionales en general. En la oportunidad solicitamos una confirmación escrita de lo conversado, lo que nunca se concretó. Esto originó un reclamo formal de las autoridades chilenas a las canadienses que como resultado tuvo nuevos contactos telefónicos, en 2005, con el CCPE, que nos informó que su Directorio había decidido reevaluar la situación de los acuerdos con Chile, lo que fue confirmado por escrito en enero de este año.

Esta experiencia negativa se origina, a nuestro juicio, en el desequilibrio que se produce en una negociación entre dos países que tienen órdenes institucionales tan distintos en lo que el ejercicio de la Ingeniería se

refiere. Mientras en Chile hay una sola autoridad, en Canadá los acuerdos firmados por el gobierno central pueden ser letra muerta si las distintas autoridades provinciales no los suscriben. Lo mismo ocurre con EEUU, por lo que la estrategia declarada por nuestra comisión es la de privilegiar acuerdos Estado a Estado en lugar de acuerdos con el nivel central.

Sin embargo, todo este proceso ha sido de un enorme valor, tanto por el grado de comprensión que se ha logrado en relación a las barreras existentes para el ejercicio de la Ingeniería en Canadá y Chile, como por haber logrado identificar vías de solución para el libre flujo de ingenieros entre estos países. Dicho sea de paso, el modelo canadiense es muy similar al existente en el resto de los países anglosajones, por lo que un acuerdo con Canadá habría mostrado claramente el camino para otros acuerdos similares con dichos países.

En el actual contexto de incremento de la globalización, el *impasse* actual no puede sino percibirse como una demora transitoria en el establecimiento de acuerdos. Nuestra comisión se encuentra lista para negociar con algunos de los estados de EEUU, y también a negociar con Canadá, en la medida que la autoridad central logre alinear a las autoridades provinciales.

Hasta aquí el resumen de lo hecho por la comisión. Quisiera referirme, a continuación, a los problemas que ésta, en su calidad de representante de la comunidad de Ingeniería chilena, debió enfrentar para poder materializar el referido MOU.

LA INGENIERÍA EN EL TLC

PROBLEMAS

El contexto del acuerdo: El TLC establece que las partes deberán elaborar procedimientos para otorgar licencias que permitan el ejercicio profesional, lo que está muy bien para las realidades de EEUU y Canadá, donde los ingenieros quedan habilitados para ejercer sólo después de haber obtenido una licencia —instancia distinta y posterior a la obtención del título

universitario— y que deben renovar cada cierto número de años. En Chile no existen formalmente las licencias toda vez que el título es habilitante de por vida. El *impasse* se resolvió por la vía jurídica, en el sentido de interpretar “licencia” como permiso para ejercer, condición incluida en el título otorgado por una universidad reconocida por el Estado chileno o en virtud de tratados o leyes especiales. Lo que se usó, en definitiva, para poder avanzar en la materialización de acuerdos posteriores al Tratado fue la ley que creó el Colegio de Ingenieros, que en su Art. 6° lo faculta para autorizar el ejercicio profesional temporal de ingenieros titulados en el extranjero, en sustitución del engorroso proceso general de revalidar los estudios en la Universidad de Chile.

La falta de actualidad del código de ética existente en el CICH: Los acuerdos logrados por las instituciones de ingeniería norteamericanas en virtud del NAFTA nos mostraron, por una parte, la importancia que daban al tema de la ética profesional y, por otra, que nuestro código de ética, orientado en alguna medida a proteger a los ingenieros, requería de una modernización. Efectivamente, el anexo 2 del acuerdo suscrito en 1995 por las instituciones de ingeniería norteamericanas contiene un código de ética de sólo diez puntos, orientado a la protección del público, que, en opinión de la comisión, contenía ni más ni menos de lo que un código de ética profesional debe contener. Esto la movió a proponer a las instancias correspondientes del CICH que revisaran el código entonces existente, lo que se hizo. Para el momento de empezar a negociar con Canadá, el Colegio ya disponía de un código moderno.

La pertenencia obligatoria a la institución gremial: En Chile, a diferencia de Canadá, no es necesario estar afiliado a una institución gremial para ejercer, lo que para el CCPE representó un obstáculo insalvable, toda vez que ellos están dispuestos a autorizar el ejercicio de ingenieros sólo en la medida que estén sujetos a un código de ética en su país de origen. Ésta es, probablemente, la razón principal por la que el CCPE reconocerá sólo a ingenieros chilenos que se encuentren

colegiados, posición que podría cambiar una vez que se promulgue el proyecto de ley, actualmente en trámite, para regular la ética de los profesionales.

La acreditación de carreras: Uno de los pilares de los sistemas de habilitación profesional existentes en EE.UU. y Canadá es la existencia de un sistema de acreditación de carreras de Ingeniería. Cuando México ingresó al NAFTA no contaba con uno, lo que redundó en mayores exigencias en cuanto a requisitos de años de experiencia para los ingenieros formados en universidades mexicanas que las que se acordaron para los de universidades estadounidenses o canadienses acreditadas. Dado que en esa época no existía en Chile un sistema de acreditación de carreras, la comisión promovió, a través de las instituciones gremiales, iniciativas tendientes a la creación de uno a nivel nacional. Con el tiempo el Ministerio de Educación tomó cartas en el asunto y creó un Sistema Nacional de Acreditación, que se encuentra en sus primeras etapas de funcionamiento. Al momento de firmar el MOU con el CCPE, aún no operaba el actual sistema de acreditación. Sin embargo, en atención a la trayectoria del Colegio de calificar a las entidades formadoras y programas de estudio de sus futuros colegiados, así como a la información que reunieron sobre el contenido y prestigio de la carrera de ingeniería civil, el CCPE estuvo dispuesto a sustituir la falta de un sistema nacional por los procedimientos del CICH. Actualmente la situación ha cambiado ya que Chile dispone de un sólido proceso de acreditación de carreras profesionales.

Por último, *la diferencia de duración entre las carreras en Canadá*, en general de 4 años, y *Chile*, entre 4 y 6 años, representó un problema no menor, que requirió un análisis en profundidad del contenido de las carreras y prácticas profesionales previas a la habilitación. El resultado fue la aceptación por el CICH de los ingenieros canadienses licenciados (4 años de estudio más cuatro de práctica y exámenes) y por el CCPE de los ingenieros civiles chilenos (en las distintas especialidades, con 6 años de estudio y una licenciatura en ingeniería). La no existencia en Chile de instituciones

gremiales en condiciones de calificar a los ingenieros chilenos provenientes de carreras de 4 o 5 años de duración, atentó contra sus posibilidades de obtener reconocimiento del CCPE para efectos de habilitarlos en virtud del tratado.

Quisiera terminar describiendo el contenido del MOU, firmado el 6 de junio de 2001 con el CCPE, cuyos considerandos reconocen que los requisitos de educación y experiencia para ejercer en Canadá y Chile, si bien diferentes, son sustancialmente equivalentes, y establece conformidad en los siguientes principios para ser incluidos en un futuro acuerdo.

EL MEMORANDUM OF UNDERSTANDING (MOU):

1. Reconoce a la educación de Ingeniería como un pilar de la práctica de la Ingeniería.
2. Establece como requisito la pertenencia al CCPE o al CICH, con el fin de poder acogerse a los beneficios del acuerdo que será suscrito.
3. Acuerda que tanto el CICH como el CCPE delegan en el otro la evaluación de la experiencia del postulante que se acoge al acuerdo.
4. Establece para ingenieros canadienses que deseen ejercer en Chile y que provengan de programas acreditados de ingeniería, un mínimo de siete años de experiencia después de su graduación, con un mínimo de dos años como responsable a cargo de trabajos de ingeniería significativos. El CICH se reserva el derecho de no dar tratamiento preferencial a los ingenieros canadienses que provengan de programas no acreditados, mientras que el requisito equivalente para ingenieros chilenos, graduados en Chile, que deseen ejercer en Canadá es de seis años.
5. Señala que los ingenieros chilenos deberán rendir y aprobar el Examen de Práctica Profesional, que podrá ser administrado por el CICH. Los ingenieros canadienses deberán aprobar un examen similar relativo a los códigos locales.
6. Establece la necesidad de que los ingenieros se

mantengan actualizados en sus campos, lo que será monitoreado por el CCPE y el CICH.

7. Estipula que los ingenieros deben demostrar habilidad para comunicarse efectivamente en el idioma del país que los acoge.

8. Deben satisfacer a las autoridades del país que los acoge en lo que se refiere a protección del consumidor y cumplimiento de las leyes y regulaciones.

9. Deben firmar documento aceptando la aplicación transfronteriza de medidas disciplinarias relativas a los códigos de ética.

10. Establece que no se tomarán exámenes técnicos.

11. Limita a un año el plazo para firmar el Acuerdo de Reconocimiento Mutuo.

12. Reconoce la necesidad de establecer condiciones especiales para la práctica de la ingeniería estructural.

13. El CCPE acepta considerar la posibilidad de que ingenieros chilenos no colegiados se acojan a los beneficios del acuerdo tan pronto como el CICH establezca un sistema para certificar sus estudios y experiencia, así como para controlar su comportamiento ético.

Para terminar, cabe hacer un comentario respecto del TLC entre Chile y EE.UU., firmado el 6 de junio de 2003. La posición de la Comisión CICH-AIC fue de excluir los servicios de Ingeniería del Tratado, dada la mala experiencia de Canadá y México en obtener reacciones favorables al NAFTA de parte de las autoridades de cada uno de los estados, y privilegiar negociaciones entre Chile y cada uno de éstos individualmente. Sin embargo, dada la imposibilidad práctica de modificar el texto del Tratado, se suscribió un acuerdo complementario entre los cancilleres de ambos países en el que el gobierno norteamericano se compromete a revisar las restricciones existentes en una lista de Estados, definida por la parte chilena, para ciertos campos de la Ingeniería también definidos por ésta, todo dentro del plazo de un año a partir del 1 de enero de 2004, fecha de entrada en vigencia del tratado, lo que fue debidamente cumplido por las autoridades estadounidenses. Posteriormente, salvo un contacto protocolar con el United States Council for International Engineering Practice, entidad que negocia borradores de acuerdo para práctica transfronteriza para consideración de los distintos Estados, no ha habido acercamiento alguno. Actualmente, la Comisión CICH-AIC está preparándose para iniciar los contactos con alguno de los Estados definidos como prioritarios.

Elias Arze Cyr

