



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social  
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale  
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIRES

**SEMINARIO-TALLER SOBRE "COORDINACION DE  
POLITICAS DE COMPETITIVIDAD Y NUEVOS  
DESAFIOS PARA LA INTEGRACION REGIONAL"**

Organizado conjuntamente por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Santiago de Chile, 25-27 noviembre, 1991

NTI/DPC/12

NUEVAS PERSPECTIVAS DE INTEGRACION: ACUERDO DE  
COMPLEMENTACION ECONOMICA ENTRE  
CHILE Y MEXICO

Lee Ward

10

11

12

13

## INDICE

### NUEVAS PERSPECTIVAS DE INTEGRACION:

#### ACUERDO DE COMPLEMENTACION ECONOMICA ENTRE CHILE Y MEXICO.

	Pag.
<b>I.- DESARROLLO ECONOMICO Y APERTURA EXTERNA</b>	<b>1</b>
A.- LA COMPETENCIA INTERNACIONAL	1
B.- LA NUEVA CONCEPCION APERTURISTA DE LA ECONOMIA	3
<b>II.- LOS PROCESO DE APERTURA ECONOMICA Y LOS MECANISMOS DE INTEGRACION</b>	<b>4</b>
A.- INSTRUMENTOS PARA UN PROCESO DE APERTURA ECONOMICA	4
B.- ESTRATEGIA DE APERTURA	6
C.- AMPLITUD DE LAS APERTURAS NEGOCIADAS	9
D.- CREACION Y DESVIO DE COMERCIO	12
<b>III APERTURA Y COMPETITIVIDAD</b>	<b>14</b>
A.- PROTECCION Y RENTAS PRIVILEGIADAS	14
B.- NUEVOS DESAFIOS PLANTEADOS POR LA APERTURA	15
<b>IV ACUERDO DE COMPLEMENTACION ECONOMICA (A.C.E.) ENTRE CHILE Y MEXICO</b>	<b>16</b>
A.- ANTECEDENTES GENERALES	16
B.- ELEMENTOS A SER CONSIDERADOS EN UNA INTEGRACION	17
C.- ETAPAS PREVIAS A LA FIRMA DE UN ACUERDO	20

D.-	ESTRUCTURA DEL ACUERDO	22
1.-	OBJETIVOS Y ALCANCE	22
2.-	PROGRAMA DE LIBERACION DEL COMERCIO	23
3.-	NORMAS DE COMPETENCIA	27
4.-	NORMAS DE ORIGEN	29
5.-	CLAUSULAS DE SALVAGUARDIA	30
6.-	MATERIAS SECTORIALES	31
7.-	SOLUCION DE CONTROVERSIAS	33
8.-	ADMINISTRACION DEL ACUERDO	35
V.-	ASPECTOS DE COMPETITIVIDAD CONTEMPLADOS EN EL ACUERDO	36
VI.-	EFFECTOS ECONOMICOS ESPERADOS DEL ACUERDO	38

NUEVAS PERSPECTIVAS DE INTEGRACION:

ACUERDO DE COMPLEMENTACION ECONOMICA ENTRE CHILE Y MEXICO.

I.- DESARROLLO ECONOMICO Y APERTURA EXTERNA.-

A.- LA COMPETENCIA INTERNACIONAL

El problema del crecimiento económico es una preocupación presente en todos los países del mundo. Se han ensayado diferentes fórmulas para generar las condiciones que permitan proyectar el país a futuro con un desarrollo vigoroso y que permita hacer llegar a la población los beneficios de este proceso en forma estable y equitativa.

A pesar de ser muchos los que han intentado resolver este problema, han sido muy pocos los que han podido dar una respuesta satisfactoria al mismo. Los países escandinavos ensayaron su propio modelo allá por la década de los años 30; Japón, a través de un inteligente esquema de cooperación entre empresarios y trabajadores y entre sector privado y gobierno, creó un proceso de desarrollo que le ha permitido sumarse al grupo de países exitosos; Estados Unidos, apoyado en su gran potencial de recursos y con una economía abierta y competitiva, basado en el empuje e individualismo de sus empresarios, logró formar la economía mas solida del mundo moderno. Los países europeos, a través de una experiencia comunitaria, están recuperando un liderazgo económico que

individualmente habían perdido. Así como éstas hay otras experiencias que han tenido algún grado de resultado en sus procesos de desarrollo económico y social. Sin embargo, no cabe la menor duda que la lista de estas experiencias es extremadamente reducida, comparadas con el gran número de fracasos que se han tenido en los mismos intentos.

Lo que si parece estar claro en estas experiencias exitosas es que todas ellas en menor o mayor grado han tenido como común denominador la apertura externa de sus economías. No obstante ello, sería simplista pensar que basta con que los países abran sus mercados para tener éxito. Si bien ésta fue una condición necesaria, no ha sido en absoluto suficiente. En realidad la competencia internacional del mundo de hoy necesita de un cierto compromiso de organización interna de los países, de tal forma que este desafío trasciende los esfuerzos individuales de los empresarios, trabajadores y gobierno para transformarse en una tarea a nivel país.

Esta necesidad de ser eficiente a nivel país, se ve reforzada por la creciente tendencia de la economía contemporáneo a la generación de bloques económicos internacionales frente a los cuales muchas veces los esfuerzos individuales de países resultan insuficientes para incorporarse a estos flujos de comercio. Por ello se hace necesario buscar formas de vincularse a estos u otros mercados

que presenten perspectivas, a través de mecanismos de integración y apertura económica, tendencia que se ha perfilado muy clara en las relaciones internacionales del mundo actual.

**B.- LA NUEVA CONCEPCION APERTURISTA DE LA ECONOMIA.-**

Las experiencias empíricas muestran que una economía abierta presenta la gran ventaja de un mercado mucho mas amplio. Esto hace posible incurrir en economías de escala, lo cual abre nuevas perspectivas a la producción del país. Adicionalmente, al abrir las fronteras y hacer competir los productos nacionales con sus similares importados obliga al sistema productivo a ser mas eficiente y simultáneamente evita que se incorporen a la producción empresas que no tengan condiciones mínimas de eficiencia. Al aumentar la eficiencia de las empresas éstas pueden exportar sus artículos a otros mercados y a su vez ofrecer mejores productos y a mas bajo precio a los consumidores nacionales. Es decir, el consumidor nacional dispondría de una mayor cantidad de bienes nacionales e importados de mejor calidad y a mas bajo precio. Adicionalmente, dispondrá de mayores ingresos para adquirirlos, como consecuencia del aumento de actividad económica que las nuevas corrientes de comercio deberían generar.

En consecuencia, el problema ya no es abrir la economía o no, sino que el dilema ahora es cómo hacerlo. A este respecto la lógica indica que el camino a recorrer es el inverso al que se utilizó para cerrar la economía, es decir, entrar en un proceso de eliminación del conjunto de barreras arancelarias, pararancelarias y obstáculos técnicos al comercio que se fueron levantando para impedir el normal flujo de comercio entre los mercados.

**II.- LOS PROCESO DE APERTURA ECONOMICA Y LOS MECANISMOS DE INTEGRACION.-**

**A.- INSTRUMENTOS PARA UN PROCESO DE APERTURA ECONOMICA**

En consecuencia, cuando se inicia un proceso para abrir la economía al mundo, deben atacarse los tres frentes mencionados anteriormente: aranceles, medidas pararancelarias y obstáculos técnicos al comercio.

Cuando se habla de aranceles se está refiriendo no sólo a los derechos aduaneros, sino también a cualquier otro recargo de efectos equivalentes que inciden sobre el costo de las importaciones y que no corresponda al valor de un servicio

efectivamente prestado (tasas, sobretasas, impuestos específicos, etc.). La estrategia de apertura en esta materia consiste en ir reduciendo este conjunto de gravámenes a una velocidad tal que el sistema productivo y la economía en su conjunto sean capaces de ajustarse a este nuevo orden de cosas.

Dentro de las medidas pararancelarias o restricciones no arancelarias como también se les suele llamar, están todas aquellas medidas que los gobiernos establecen por la vía administrativa para generar trabas al libre comercio de mercancías desde o hacia el exterior. Dentro de este grupo se encuentran: las prohibiciones para importar o exportar; establecimiento de cupos; licencias o autorizaciones previas; restricciones cambiarias o financieras; restricciones de orígenes o destinos de los productos; controles de precios mínimos o máximos a productos de consumo básico de la población; lentitud en la tramitación administrativa, etc. Como se puede apreciar, la gama de este tipo de medidas es extraordinariamente frondosa y en algunas oportunidades representan un impedimento al comercio mas serio que las propias barreras arancelarias. Esta es un área de cierre de la economía en la que hay que actuar rápidamente cuando se inician los procesos de apertura dado las tremendas distorsiones al comercio que generan.

Finalmente el grupo de barreras técnicas al comercio está constituido por disposiciones que, si bien por regla general son aceptadas como prácticas leales de comercio, pueden en un determinado momento constituirse en una traba al comercio si las exigencias que se colocan a través de ellas van mas allá de los objetivos básicos para el cual se establecieron, que son la protección de la salud y seguridad de las personas y el medio ambiente.

Normalmente estos requisitos adoptan la forma de normas o reglamentaciones técnicas que están orientadas a regular aspectos fito y zoonosanitarios, bromatológicas (alimentos) y normas ambientales. La estrategia en esta materia reside en eliminar los excesos en materia de reglamentaciones, para lo cual un buen patrón de medidas son las estándares internacionales que existan al respecto.

**B.- ESTRATEGIA DE APERTURA.-**

Cuando un país inicia un proceso de apertura con el exterior, en base a los instrumentos anteriormente reseñados, puede elegir abrirse unilateralmente o bien negociar esta apertura de su mercado a cambio de que otro país o conjunto de países hagan algo similar.

En el primer caso el país procede a eliminar al ritmo que estime conveniente el conjunto o parte de las barreras que generan trabas al ingreso de los productos importados. Este es un método bastante eficiente para avanzar en este proceso, ya que depende sólo de la voluntad política para hacerlo, de la capacidad para mantener los equilibrios macroeconómicos y de la capacidad de su sistema productivo para adaptarse a las nuevas exigencias de competencia que surgirán. No es necesario negociarlo con ningún socio comercial, dado que todas las medidas que se adopten en este sentido sólo los favorecerán.

Esto último podría hacer pensar que esta forma de proceder unilateralmente, sin que se obtenga una reciprocidad directa de los otros socios comerciales, no reportaría ningún beneficio para el país que la emprendió. No obstante, eso no es tan exacto. Si dividiéramos la producción nacional en tres tipos de bienes: importables, exportables y no transables, entonces lo más probable es que el costo de la alta protección lo terminen pagando los sectores exportables y no transables, dependiendo ello de su grado de sustitubilidad con el bien importado. Al operar a la inversa, es decir, disminuyendo el arancel, lo que se está haciendo entonces es favorecer precisamente al sector de los exportables y/o de los no transables. Esto sucede aunque ningún otro país haya adoptado medida alguna en este sentido. Es decir, esta acción

unilateral hace mas competitivo el sector exportable y no transable generandose con ello la dinámica ya descrita en el capitulo I. Sin embargo, es probable que las nuevas corrientes exportadoras que se generan tiendan a orientarse hacia los mercados menos protegidos, en cambio los flujos importadores provendran tanto de los mercados abiertos como de los protegidos, con el agravante que en estos últimos, dado la ineficiencia creada en su sector exportador por esta proteccion, establecen subsidios a las exportaciones, generando con ello continuos problemas de competencia desleal.

En conclusión, una apertura sin reciprocidad también contribuye a los fines buscados y presenta claras ventajas por las posibilidades de avanzar tan rápido como el país pueda hacerlo. Por ello, en los últimos años la mayoría de los países que venían actuando con esquemas altos de protección (Chile, Argentina, Venezuela, Colombia, Bolivia, etc.) han adoptado esta estrategia, lo cual les ha permitido hacer notables progresos en plazos bastante breves.

La segunda alternativa para iniciar un proceso de apertura del mercado de un país es por la vía de hacer concesiones en este sentido sólo a cambio de obtener concesiones similares en otros mercados. Esta apertura negociada evidentemente es mucho mas lenta que la anterior y tiene un impacto mas restringido, debido a que es apuntada al

flujo comercial con uno o varios países, pero no a la corriente comercial completa del país aperturista como en el caso anterior. Sin embargo, normalmente es posible, precisamente por su menor cobertura, llegar a profundizar mucho más el proceso. Adicionalmente, como un proceso de apertura unilateral probablemente reorientará los flujos comerciales de exportaciones del país aperturista hacia los mercados más abiertos, tenderán a generarse déficit comerciales con los países más protegidos, por lo que estas aperturas negociadas deberían tender adicionalmente a corregir estos desequilibrios.

**C.- AMPLITUD DE LAS APERTURAS NEGOCIADAS.-**

Los procesos de aperturas negociadas que se han concretado o están intentando concretarse en los países de América Latina difieren respecto al volumen de comercio que involucran (determinados productos solamente o corrientes comerciales completas) y al tipo de materias que se consideran dentro de ellos (aspectos comerciales, armonizaciones económicas y aspectos políticos). Dependiendo de ello se pueden dar diferentes tipos de integraciones o Acuerdos Comerciales:

también aparecen instrumentos políticos y administrativos comunitarios, tales como un parlamento comun, libre tránsito de personas y mercancías, etc.

**D.- CREACION Y DESVIO DE COMERCIO**

En general, las distintas formas de integración que se han analizado, tienen la característica que entre los países socios de este proceso se eliminan barreras al comercio, en tanto cada país o un conjunto de ellos mantienen las restricciones a terceros. Esto hace que se haga más atractivo comerciar con los países miembros que con el resto del mundo.

Dada esta circunstancia, el aumento de importaciones de orígenes favorecidos con la integración, podrán deberse a sustitución de producción nacional (creación de comercio), o bien a reemplazo de importaciones que se traían de terceros países (desvío de comercio).

La teoría señala, en este caso, que el efecto de la creación de comercio es deseable porque se sustituye un artículo menos eficiente que se estaba produciendo sobre la base de una protección, por un más competitivo que es capaz de desplazarlo. Distinto es el caso cuando la sustitución se produce de un tercer país que fabricaba a costos más bajos, pero que a pesar de ello, producto de la rebaja arancelaria, su producto resulta ahora más caro que el ofrecido por el país

integrado, aunque este último tenga costos más altos. En consecuencia, esta sustitución no nos llevaría a un reemplazo eficiente, puesto que en condiciones de igual competencia, siempre se preferiría productos del tercer país.

Si bien este análisis es efectivo, resulta un tanto limitado, puesto que está referido sólo a aspectos arancelarios y analizado por el lado de las importaciones. Estos Acuerdos, como se ha dicho anteriormente, incluyen muchas otras materias que, en la mayoría de los casos, suelen resultar más relevante que los propios aranceles, como sería el caso de las medidas pararancelarias. Por ejemplo, México mantenía las manzanas con régimen de permisos previos, con lo cual en la práctica ese producto casi no se podía importar. Al eliminarse esta limitación, aunque no se haya modificado su arancel, con toda seguridad se va a crear una corriente importante de comercio que no estaría contemplada en el caso analizado.

Adicionalmente, el aumento de exportaciones que se produzca, independiente si ésta proviene de una creación o desvío de comercio en el país importador, siempre generará beneficios para el país de origen de las mismas.

Por otra parte, el desvío de comercio será mayor o menor, dependiendo del diferencial de aranceles que se produzca entre

terceros países y los socios que se integren. En consecuencia, un país que tiene aranceles bajos, debería tener menos problemas relacionados con cambios de países proveedores.

### III APERTURA Y COMPETITIVIDAD:

#### A.- PROTECCION Y RENTAS PRIVILEGIADAS:

La protección de los mercados a través de su variada gama de mecanismos, tiende a deformar la perspectiva de eficiencia que debe estar presente en todo empresario. Como consecuencia de este bouquet de privilegios que se le ponen ante sí, el empresario termina concluyendo que es más rentable para él obtener algunos de estos privilegios (sobretasas, permisos especiales para importación de insumos, exenciones impositivas, cuotas, prohibiciones, etc.) que tratar de ser eficiente. Frente a esta situación, el empresario debe tener más condiciones de Relacionador Público que le permitan mantener la situación alcanzada y lograr nuevas excepciones, que buscar formas de ser más eficientes y competitivos. Esto si bien puede ser rentable para el empresario individual, no es beneficioso para la sociedad en su conjunto que a través de esta mecánica sólo recibe productos de poca calidad y caros.

**B.- NUEVOS DESAFIOS PLANTEADOS POR LA APERTURA:**

Como vimos anteriormente, la apertura acarrea competencia y la competencia obliga a ser mas eficiente. La competencia presiona a los empresarios buscadores de rentas excesivas a través de privilegios a desenquilosarse si no desean desaparecer del mercado. Un proceso de apertura como los descritos anteriormente implican la eliminación de todo privilegio que entrababan el comercio de modo que este pueda circular sin impedimentos entre los mercados de los países que se integran. Una vez eliminadas estas barreras los sistemas productivos de los países que están empeñados en este esfuerzo, podrán incursionar sin limitaciones en el mercado del o de los otros países. Esta característica implica un doble desafío para el empresario nacional. Por una parte se ve presionado para atender su mercado interno frente a la competencia que representan los productos similares que le pueda enviar el otro país, y por otra se le presenta una enorme oportunidad constituida por el nuevo mercado externo que se ha abierto y que por supuesto a el le gustaría incursionar. Sin embargo, a poco andar comprobará que para penetrar ese nuevo mercado también tendrá que hacerlo sobre base de eficiencia. Es decir, el estímulo que el sistema productivo recibe con estos Acuerdos para hacerse mas competitivo, proviene tanto por la vía de las importaciones como por la vía de las exportaciones. En consecuencia, si el

productor enfrentado a este dilema es realmente un empresario, deberá adoptar rápidamente las medidas necesarias para adaptarse a esta nueva situación. Para ello tendrá que proceder a realizar las inversiones necesarias que le permitan incorporar la tecnología moderna requerida, así como capacitar a su personal para operar la nueva técnica y mejorar su rendimiento. La diferencia ahora entre hacer estas acciones o no, es equivalente a la posibilidad de mantenerse y consolidarse en el mercado o simplemente desaparecer de él.

**IV ACUERDO DE COMPLEMENTACION ECONOMICA (A.C.E.) ENTRE CHILE Y MEXICO.**

**A.- ANTECEDENTES GENERALES:**

El Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y México tiene como objetivo formar una zona libre de comercio, en que sólo un número reducido de productos quede excluido de los programas de liberación. En este sentido, el acuerdo es bastante novedoso dentro de América Latina, porque es el único de esta naturaleza que tiene una cobertura tan amplia de productos y además explícitamente reconoce la relación entre apertura y competitividad al establecer mecanismos para permitir un mejor ajuste en ciertos sectores. Adicionalmente, incorpora un ágil y poderoso instrumento de solución de

controversia que no se había contemplado en otros acuerdos.

**B.- ELEMENTOS A SER CONSIDERADOS EN UNA INTEGRACION:**

Para que estos Acuerdos puedan concretarse en un período de tiempo relativamente corto y que no introduzcan distorsiones relevantes en la economía, es muy importante seleccionar adecuadamente el socio con el que se desea integrar. Específicamente en este caso por qué le interesó a Chile asociarse con México y no con otros países. Las razones son múltiples, como veremos mas adelante.

En primer lugar, tanto Chile como México habían realizado un esfuerzo serio en materia de apertura. Chile, cuando se iniciaron las negociaciones tenía un arancel de 15% parejo que en junio de 1991 rebajo unilateralmente a 11%. Adicionalmente, prácticamente no tenía barreras pararancelarias, ya que desde hace bastante tiempo desreguló todo su comercio exterior eliminando por ley las prohibiciones para importar y exportar; no aplica cupos, el mercado de divisas opera en forma expedita y los trámites administrativos se simplificaron extraordinariamente al punto que un importador o exportador puede completar su proceso aduanero en el día.

A su vez México tenía un arancel diferenciado con una tasa máxima de 20% y una tasa mínima de 0%, con un promedio aproximado de 10%. Si bien cuando se iniciaron las conversaciones este país aún contaba con una serie de restricciones pararancelaria, hacia fines del Acuerdo las mismas se redujeron a un mínimo. Por otra parte, su mercado de divisas en la actualidad es libre y está haciendo serios esfuerzos por agilizar sus procesos aduaneros. En resumen, en ese momento ambos países eran de las economías mas abiertas del área. Relacionando las importaciones con el P.I.B, como un indicador del grado de apertura, se puede apreciar que en el caso de Chile, éstas representan un 27%, en tanto que en México esta relación alcanza a 17%. De acuerdo a este indicador, Chile es el país más abierto de América Latina, seguido de México y a cierta distancia Venezuela (14%).

Otro aspecto a considerar es cuan ordenado es el país en su manejo macroeconómico y cuáles son sus perspectivas de crecimiento económico. A este respecto, México ha tenido una inflación que bordea el 20% muy similar a Chile; el tipo de cambio no ha sufrido devaluaciones bruscas los últimos años producto de desequilibrios en la balanza de pagos; las tasas de interés internas mantienen pequeños diferenciales respecto a las internacionales y ambos países estaban empeñados en serios programas de control del gasto fiscal. Por otra parte, México había mantenido una tasa de crecimiento económico de

alrededor del 4% con excelente perspectivas hacia el futuro frente a la eminente firma del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.

Finalmente, un aspecto muy importante a considerar en un Acuerdo tan amplio como el que se analiza, es estudiar el grado de distorsión que tienen los precios en la economía y en especial como ello afecta a los precios de las exportaciones. Uno de los principales puntos a determinar a este respecto, era la política de precios del petróleo y sus derivados y la posible existencia de subsidios a las exportaciones en el caso de México. Algo similar debió analizar México en relación con las principales exportaciones chilenas, tales como, frutas, minerales, productos forestales, etc. Como producto de estos estudios, se pudo comprobar que los precios del petróleo, uno de los tradicionales elementos de distorsiones en la economía mexicana, esta prácticamente corregido, ya que internamente el combustible esta siendo vendido a precio internacional. Por otra parte, en ambos países existían mecanismos de fomento a las exportaciones destinados a la devolución de impuestos y aranceles. Si bien se pudo detectar en determinados casos algún grado de subsidio en ellos, éstos eran decidamente marginales y no afectarían seriamente las principales corrientes de comercio.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, ambas economías presentaban ciertas similitudes en aspectos básicos de las mismas lo que hacía mucho más factible el proceso de integración.

**C.- ETAPAS PREVIAS A LA FIRMA DE UN ACUERDO:**

Antes de iniciar la descripción del Acuerdo propiamente tal, puede resultar de interés hacer una breve referencia al trabajo previo que debe desarrollar el equipo encargado de la negociación, aspecto que normalmente no es muy conocido por la mayoría de las personas.

El proceso comienza con una fase de estudio en la cual es preciso analizar las principales características del sistema económico del país con el cual se hará la integración.

Lo anterior implica analizar la evolución reciente de las principales variables macroeconómicas, especialmente aquellas relacionadas con el comercio exterior, a fin de determinar la estabilidad de las mismas y a su vez analizar la importancia económica que representa el mercado y flujo de comercio en cada país.

Adicionalmente, es preciso hacer un levantamiento completo de toda la legislación que de una u otra manera

afecte las operaciones de comercio exterior. A este respecto es preciso estudiar las disposiciones cambiarias, las normas arancelarias y de tributación interna y las leyes de fomento a las exportaciones. Por otra parte, es necesario hacer un recuento lo mas completo posible de toda las medidas pararancelarias existentes (lo cual normalmente es bastante difícil).

En este mismo sentido, debe tenerse claridad respecto a la legislación que regula la inversión extranjera y disposiciones relativas a transporte aéreo, marítimo y carretero, así como analizar las leyes especiales que pudieran existir con respecto a determinados sectores (automotriz, por ejemplo), compras del estado y política de precios interna, entre otros.

Esta fase inicial del proceso es clave para la negociación posterior, dado que mientras mayor sea el grado de conocimiento que se tenga sobre estas materias, mayor será la claridad que se tenga respecto a los puntos que se deben plantear durante la negociación.

La otra fase del proceso dice relación con las consultas internas que el gobierno debe realizar con los distintos sectores productivos nacionales. Las consultas deben estar orientadas básicamente a obtener reacciones

respecto a un posible programa de desgravación y a la confección de la reducida lista de productos que quedarán excluidos del Acuerdo, ya sea por la existencia de restricciones legales no posibles de modificar o porque los productos presentan una extrema sensibilidad.

La tercera fase del proceso es la etapa de negociación propiamente tal. En el caso del acuerdo Chile-México se sostuvieron 7 reuniones técnicas de los equipos negociadores y un par mas a nivel de ministros. El proceso duró aproximadamente 10 meses hasta que finalmente el 22 de septiembre de 1991 fue firmado por los presidentes de cada país.

**D.- ESTRUCTURA DEL ACUERDO:**

**1.- OBJETIVOS Y ALCANCE:**

El Acuerdo firmado entre Chile y México tiene como objetivo intensificar las relaciones económicas a través de una liberación total de gravámenes y restricciones a las importaciones originarias de las partes, así como aumentar y diversificar el comercio recíproco. Además pretende estimular las inversiones que mejoren la capacidad competitiva de ambas naciones y de esta forma aprovechar en mejor forma las oportunidades que brindan los mercados de terceros países. Para ello, se darían las facilidades para la creación y

funcionamiento de empresas binacionales y multilaterales de carácter regional. Por ser ambos países miembros de ALADI, el convenio se firmaría basado en la estructura legal de este Organismo, bajo la forma de un Acuerdo de Complementación Económica. (A.C.E.).

## 2.- PROGRAMA DE LIBERACION DEL COMERCIO

### 2.1 PROGRAMA DE DESGRAVACION

El Acuerdo establece un programa de desgravación general para todo el universo arancelario. Se inicia en enero de 1992 con un arancel común para ambos países de 10% que se rebajara a razón de 2.5% por año para llegar a 0% en enero de 1996.

No obstante lo anterior, existe un grupo de bienes cuya producción local podría verse seriamente amenazada por las importaciones del otro país, ya sea porque la producción nacional es poco competitiva o bien porque el otro país dispone de fuertes ventajas comparativas y por tanto requerirían de un plazo mayor para ajustarse. El programa de desgravación que se aplicará a estos productos es dos años mas lento que el general y aunque parte al igual que éste, con un arancel inicial de 10%, se mantiene en ese nivel hasta el año 1994, cuando realmente comienza la desgravación para terminar en 0% en 1998.

Adicionalmente, se estableció un programa de desgravación especial para el sector automotriz, dado que en ambos países existe legislación que le otorgan condiciones de excepción. Por ello se acordó mantener estos regímenes hasta 1996, fecha en que se incorporaran al programa con un arancel de 0%.

Adicionalmente, se estableció un reducido grupo de productos que quedaría fuera de las normas del Acuerdo, ya sea por estar con limitaciones legales de carácter constitucional (petróleo en México) o por constituir rubros sujetos a legislación especial que los gobiernos estiman no factibles de modificar en el mediano plazo.

Finalmente, es importante señalar un elemento nuevo que se incorporo en este Acuerdo respecto a las listas de desgravación diferentes a la general. Este elemento consiste en que para estos efectos existe una sola lista (no una para Chile y otra para México) de tal forma que un producto incorporado en una de ellas por un país queda automáticamente con el mismo trato en el otro país. Es decir, un producto en lista de excepciones queda con esa característica tanto para las importaciones como para las exportaciones. El productor nacional que tiene un bien en la lista de excepciones no recibiría competencia al estar fuera la mercancía del Acuerdo, pero tampoco percibiría los

beneficios de éste si desea exportar al otro mercado ese producto. Esta nueva modalidad , hace que el productor deba analizar con mas cuidado sus solicitudes de inclusión en algunas de las listas de excepciones.

**2.2.- LISTAS DE EXCEPCIONES:**

Los productos sujetos a un programa de desgravación distinto al general (que comienza en 1992 con 10% y termina en 1996 con 0%), quedaron establecidos en listas de excepciones, así se tiene:

- Una lista para el programa de desgravación lenta (que va desde 1992 a 1998). En esta situación Chile tiene las siguientes mercancías: productos de la industria petroquímica; pinturas y barnices; cerámicas, baldosas y vidrios; hilados de nylon y poliéster; y abonos sintéticos (el común denominador de estos bienes es que usan el petróleo o sus derivados como insumos importantes). Por parte de México, en esta lista se incluyo: carnes de ave, huevos, grasas de cerdo, maderas y muebles,
- Otra lista enumera las partidas del sector

automotriz que estarán sujetos a un programa especial de desgravación. Se inicia sólo el año 1996, pero desde su partida comenzará a operar con arancel 0%. Esta lista incluye automóviles, vehículos de transporte y partes y piezas.

- Finalmente, en la lista que constituyen las excepciones al Acuerdo propiamente tal, ya que no gozaran de los beneficios en él establecido, se incluyen por parte de Chile: productos con bandas de precios (trigo, azúcar y aceites) y petróleo y sus derivados. Por parte de México: petróleo y derivados básicos; tabacos; camarones y langostinos; productos lácteos; manzanas y frejoles.

### **2.3 INCORPORACION DE PREFERENCIA YA ACORDADAS Y FLEXIBILIDADES AL PROGRAMA DE DESGRAVACION**

El convenio respeta e incorpora las preferencias que ambos países se hayan otorgado en el marco de ALADI a través de los mecanismos de "Acuerdo de Alcance Parcial" y "Acuerdos Regionales". Las preferencias establecidas en estos acuerdos prevalecen hasta el momento que, por aplicación del programa de desgravacion establecido, queden superadas por éste. En este caso las partidas se asimilarán al programa de desgravacion correspondiente.

Asimismo, se deja abierta la posibilidad de que en la medida que exista consenso entre los países signatarios podrán convenirse programas especiales de aceleración de las desgravaciones establecidas para un producto o un grupo de ellos. Del mismo modo, se deja la libertad para que un país unilateralmente, si así conviene a sus propósitos, pueda acelerar el régimen de desgravación o excepción establecido para un producto o grupo de ellos proveniente del otro país.

En todo caso, cualquiera que sea la mecánica que se utilice, debe conducir a una mayor apertura del comercio que la estipulada originalmente; en ningún caso estas flexibilidades son para retroceder en el proceso iniciado.

### 3.- NORMAS DE COMPETENCIA:

Para que un Acuerdo tan amplio como el convenido entre Chile y México pueda funcionar sobre bases estables y liberado de distorsiones introducidas por prácticas no leales de comercio, es muy importante que en el texto respectivo se establezcan claras reglas para combatir la competencia desleal. Por ello los países signatarios explícitamente condenan "el dumping y toda práctica desleal al comercio, así como el otorgamiento de subvenciones a la exportación y otros subsidios internos de efectos equivalentes". Además se comprometen, en el caso de llegar a presentarse situaciones de esta naturaleza, a que cada país aplique las medidas

compensatorias pertinentes de acuerdo a lo establecido en sus legislaciones internas sobre la materia (ambos países tienen leyes especiales que regulan el procedimiento a aplicar), las cuales deberán seguir los criterios y procedimientos que estipula el GATT para estos efectos.

Es importante hacer presente, que estos problemas cuando se presentan no se discutirán a nivel binacional, sino que cada país queda facultado para aplicar unilateralmente su legislación interna, siempre que frente a una denuncia específica se sigan los procedimientos y criterios establecidos por el GATT, que consisten en establecer la presencia de una distorsión, verificar la existencia real de un daño a la producción nacional y establecer un vínculo causal directo entre ambos.

Además, como refuerzo a los principios generales anteriores y por haber sido en el pasado una fuente importante de distorsiones en la asignación de los recursos en la economía, ambos países reconocen que las políticas de precios de empresas públicas pueden tener efectos distorsionadores en el comercio bilateral, por lo que se le encomienda a la Comisión Administradora del Acuerdo hacer un seguimiento de este tipo de prácticas.

**4.- NORMAS DE ORIGEN:**

En este tipo de Acuerdos las desgravaciones y liberación de restricciones pactadas se reservan solo para los países firmantes. No operan cláusulas de nación mas favorecida ni otros mecanismos que extienden automáticamente estos beneficios a terceros países. Para poder adherirse (hay un artículo que lo permite) es preciso de una negociación con los firmantes y solo se ingresara al club cuando ambos países estén de acuerdo.

Sin embargo, puede suceder que un tercer país decida usar a una de las naciones firmantes como trampolín para entrar en el mercado beneficiándose de las franquicias pactadas.

Para evitar esta situación, en el Acuerdo se establecen las denominadas "normas de origen", las cuales señalan que para poder exportar un producto al otro país y poder hacer uso de los mecanismos del Acuerdo, éste debe tener como mínimo una determinada proporción de componente nacional. En el caso del Acuerdo Chile - México, se decidió aplicar las normas de origen establecidas por la Resolución 78 del Comité de Representantes de ALADI, que exige un 50% del componente nacional como mínimo. Sin perjuicio del ello, la Comisión Administradora del Acuerdo está facultada para

establecer porcentajes diferentes a los de la norma general para determinados productos cuando ambos países así lo deseen.

La única variación a la norma ALADI que se introdujo al Acuerdo, fue un acápite solicitado por Chile para permitir que los productos puedan llegar a un puerto de un tercer país y desde allí ser transportadas las mercancías al país firmante, sin que con ello se pierda la característica inicial del origen. Ello, en virtud de que es muy probable que parte de la fruta chilena deba ingresar vía Estados Unidos, dado que México en estos momentos no dispone de una cadena de frío suficiente como para recibir un envío masivo de estos productos.

**5.- CLAUSULAS DE SALVAGUARDIA:**

En caso que por motivos de desequilibrios en la balanza de pagos, o bien a causa de la apertura de los mercados, una industria determinada sufriese un daño importante que pueda amenazar su supervivencia, los miembros del Acuerdo pueden aplicar una suspensión temporal del programa de liberación según el procedimiento establecido en la Resolución 70 del Comité de Representantes de la ALADI, con algunas restricciones.

En los casos que se invoquen razones de desequilibrios en la balanza de pagos global de uno de los países signatarios, la suspensión aplicada no podrá tener un plazo mayor de un año, y no podrá ser discriminatoria ni selectiva, ya que las sobretasa arancelarias que se apliquen tendrán que afectar a la totalidad de las importaciones.

Asimismo, en los casos en que la importación de uno o varios productos beneficiados por la aplicación del Acuerdo, cause daño significativo a las producciones internas de mercancías similares o directamente competitivas, los países también podrán aplicar una suspensión del programa de liberación por el plazo de un año.

En ambos casos los plazos podrán ser prorrogados por un nuevo año, para lo que se requerirá un examen conjunto de los países signatarios de los antecedentes y fundamentos que justifiquen esa prórroga. En todo caso, de aceptarse la misma deberá reducirse en intensidad y magnitud hasta su total extinción. No se contemplan prórrogas adicionales.

**6.- MATERIAS SECTORIALES:**

Aunque el Acuerdo Chile - México es general para todo los sectores de la economía, hace dos excepciones a la regla. La primera de ellas es el sector automotor que, tal como se explicó en lo relativo a las listas de excepciones, se

le aplica un programa especial de desgravación. En ambos países este sector goza de leyes especiales que le otorgan una serie de franquicias que en mayor o menor medida los ha hecho funcionar en forma bastante protegida. Ambos países están haciendo esfuerzos para desregular estos sectores y eliminar las diversas formas de subsidios que reciben, pero evidentemente sus programas son mas lentos que los esquemas planteados en el Acuerdo. Por ello, se decidió dejarlo fuera para que se vayan ajustando de acuerdo a los esquemas ya planteados por los países. Una vez avanzado este proceso, hacia 1996, se incorporaran definitivamente al Acuerdo, pero en esa oportunidad lo harán con arancel cero.

Adicionalmente, este es un sector en el cual se hace una excepción a la regla general de origen del 50% de componente nacional, ya que cuando se incorporen al Acuerdo lo harán con una exigencia de sólo el 32%. En casos especiales y para una pequeña cuota incluso se aceptará bajar este porcentaje a 16%.

El otro sector al que se hace referencia específica es el de transporte. En este caso, a diferencia del anterior, sólo se establecen los principios de cielos y mares abiertos como objetivos para alcanzar en el tiempo. El objetivo de incluir este sector, aunque fuese con principios generales, se debe a que ambos países reconocen la importancia

del mismo en las relaciones comerciales y que de no desregularse el sector pudiera neutralizar gran parte de los esfuerzos realizados en los otros frentes. En general Chile tiene en su legislación estos principios que son aplicables a los países que den el mismo trato que él otorga. Con México no se tiene mayores problemas en materia de transporte marítimo y sólo restan unas pequeñas restricciones en transporte aéreo, relacionado con limitaciones para tomar pasajeros y carga mas allá de ciudad de México y Santiago de Chile.

#### **7.- SOLUCION DE CONTROVERSIAS:**

Ambos países coincidieron en que si dentro del Acuerdo no existía un mecanismo expedito y con suficiente capacidad para resolver discrepancias en cuanto a la aplicación de las normas contenidas en el Acuerdo, éste corría el riesgo de caer rápidamente en desprestigio y enfrascarse en interminables disputas que nunca se sanjarían, como ha sucedido en otros acuerdos similares.

Por ello, se estableció un mecanismo que tiene tres instancias. La primera de ellas es a nivel de los organismos nacionales competentes de cada país. Un operador de comercio exterior de los países firmantes que siente que

está siendo afectado por una aplicación incorrecta de las normas establecidas en el Acuerdo, puede hacer un reclamo ante el organismo nacional competente que se crea para los efectos del Acuerdo. Este organismo contactará a la contraparte del otro país para tratar de resolver el problema directamente; para lo cual cuenta con un plazo de 15 días. Si ello no fuera posible, el problema es traspasado a la Comisión Administradora, ente de carácter binacional que se establece en el Acuerdo, la que tendrá un plazo de 30 días para buscarle una solución a la controversia, ya sea actuando directamente o través de un mediador. En caso de persistir el problema, el mismo será trasladado a un panel arbitral, que estará formado por 5 expertos: dos de cada país y un quinto de nacionalidad diferente que lo presidirá y será elegido de común acuerdo. El panel de expertos tendrá un plazo de 30 días para dictar su fallo, el que será de cumplimiento obligatorio para las partes.

Un mecanismo con las características de agilidad que se le ha dado (en 75 días como máximo debe quedar resuelta la controversia) y con suficiente fuerza, ya que sus resoluciones son inapelables, es algo novedoso en estos Acuerdos ya que nunca se había incorporado este tipo de sistemas a estos convenios.

**8.- ADMINISTRACION DEL ACUERDO:**

Con la finalidad de lograr un mejor funcionamiento del Acuerdo, los países signatarios convinieron en crear una "Comision Administradora" del mismo. Esta Comision, será un ente binacional y tendrá representantes oficiales de ambos gobiernos. Adicionalmente cada país designara un "organismo nacional competente" que funcionara con secretariado nacional del Acuerdo.

La Comisión Administradora deberá, en su primera reunión, establecer su propio reglamento, el cual incluirá las funciones de los organismos nacionales competentes. Por otra parte, para que la Comisión opere en forma eficiente y pueda impulsar y supervisar el funcionamiento del Acuerdo, se le establecieron responsabilidades tales como: velar por el cumplimiento de las disposiciones del mismo, recomendar modificaciones cuando lo estime conveniente, reglamentar y nombrar los mediadores y árbitros para el proceso de solución de controversias, revisar y proponer regímenes de origen específicos, establecer mecanismos e instancias para una activa participación del sector privado, etc.

De la eficiencia con que funcionen estos organismos dependerá en gran medida el avance que tenga el Acuerdo. La Comision tiene, como una de sus primeras

funciones, la definición de reglamentos operacionales muy importantes, tales como el de controversias, normas de origen, cláusulas de salvaguardia, entre otros, que en ultima instancia estructuran el marco legal definitivo. Adicionalmente una evaluación constante del Acuerdo permitirá a las autoridades ir tomando las medidas del caso para fomentar efectivamente el flujo comercial entre ambos países.

**V.- ASPECTOS DE COMPETITIVIDAD CONTEMPLADOS EN EL ACUERDO:**

El Acuerdo de Complementacion Economica (A.C.E.) entre Chile y México, es un buen ejemplo para mostrar la íntima relación que existe entre los procesos de integración y la competitividad de los sistemas productivos de los países que se incorporan a estos acuerdos.

Ya el tema fue discutido en términos generales en la primera parte de este documento, por lo que no insistiremos en el aspecto conceptual del problema, sino mas bien analizaremos aquellas disposiciones que, reconociendo la existencia de esta relación, establecen mecanismos para el tránsito hacia esquemas de mayor eficiencia en períodos razonables y buscando la forma de dar oportunidad de ajuste a las empresas.

Al irse reduciendo el grado de protección en la economía, los agentes productivos se verán sometidos a una mayor competencia de los productos del otro país que llegarán mas barato. Frente a esta presión existen sectores o empresas que pueden adaptarse bien estas exigencias, pero hay otros sectores y productos que son mas sensibles a estos cambios, ya sea porque están en un punto de competitividad muy bajo, o porque sus volúmenes de producción les pone una limitación importante. Debido a esta distinta sensibilidad a la competencia, es que el Acuerdo plantea en primer lugar una lista de excepción donde ve pocas posibilidades que en el corto plazo esos productos puedan quedar abiertos a la competencia (lista de excepciones) y adicionalmente establece una lista con un programa de desgravación mas lento en aquellos productos en que se visualiza un cierto potencial.

Otro punto en el que se puede apreciar en el Acuerdo esta preocupación por los posibles efectos de la mayor competencia, está reflejado en la existencia del mecanismo de cláusulas de salvaguardia, a través de la cual se puede suspender el programa de desgravación en forma transitoria, a fin de dar a la empresa afectada un mayor plazo para implementar los ajustes necesarios.

Finalmente, la posibilidad de rebajar en determinadas circunstancias las exigencias de los requisitos

de origen a un sector o línea de producción, también nos esta indicando el interés por dar a estos productos mas sensibles las facilidades para que se incorporen al Acuerdo, y no queden marginados de él por este factor de competencia.

En todo caso es importante notar que la mayoría de estas franquicias son prórrogas a los plazos generales contemplados para el ajuste y no un status quo permanente respecto al nivel de protección con que cuentan algunos sectores actualmente.

**VI.- EFECTOS ECONOMICOS ESPERADOS DEL ACUERDO:**

La idea generalizada es que este Acuerdo aumentará sustancialmente el flujo comercial entre ambos países. Por una parte, el programa de liberación permitirá que los productos provenientes de ambos orígenes bajen de precio. Esta baja de precios producirá un doble efecto en la demanda de esos productos. Por una parte, habrá un mayor numero de consumidores que estará dispuesto a demandar esos productos, (incremento de comercio) y por otra, se producirá un cierto desvío de las compras de terceros mercados a este nuevo mercado mas barato (efecto desvío de comercio). Si a estos efectos económicos se le agrega el hecho de una natural disminución del comercio en el pasado, por motivo de la no

existencia de relaciones entre Chile y México, se llega a la conclusión que este Acuerdo debería producir un aumento importante del comercio entre ambos países.

Tomando en consideración los países de América Latina, Mexico es el segundo mercado en importancia después de Brasil. Su población es alrededor de 6.6 veces la de Chile; el territorio es 2.6 veces mayor y su P.I.B. es alrededor de 6 veces el de Chile.

A pesar de ello, el flujo comercial entre ambos países no refleja estas diferencias de tamaño, dado que durante el año 1990, Chile exporto US\$ 58 millones, representando apenas un 0.2% de las importaciones totales de Mexico. A su vez, Chile importó US\$ 101 millones desde México lo que representó un 1.4% del total de importaciones de este país. Estos bajos coeficientes muestran claramente lo poco activo que ha estado el comercio estos años y que de manera ninguna corresponde a las dimensiones de los mercados y a la capacidad de importación de las economías. Este esfuerzo de apertura que han realizado ambos países, debería activar este incipiente comercio y llevarlo a sus niveles normales.

México es un importante importador de ciertos productos que Chile está en condiciones de exportar a ese mercado, ya que en la actualidad lo hace a otros países.

Entre estos se puede mencionar:

- productos lácteos (US\$ 270 millones)
- celulosa y papel (US\$ 412 millones)
- textiles y confecciones (US\$ 190 millones)
- legumbres (US\$ 90 millones)
- impresos (US\$ 111 millones)
- maderas (US\$ 90 millones)
- calzado (US\$ 80 millones)
- juguetes (US\$ 70 millones)

Además existen importantes nichos en materia de exportaciones no tradicionales, tales como: casimires de lana, tejidos de angora, artículos de hospitales, frutas secas etc. Por último existe un gran potencial en materias de frutas frescas, que al desregularse el mercado, permitirá la entrada de productos tales como manzanas y uvas, que hasta la fecha por esta limitación no podían ingresar a México. Este panorama hace pensar que Chile podría casi cuadruplicar sus exportaciones elevándolas a unos US\$ 200 millones una vez que el Acuerdo esté en pleno funcionamiento.

A su vez México es un fuerte exportador de petróleo y sus derivados, productos petroquímicos y químicos fibras textiles, productos de acero y automóviles. De esos

productos según cifras recientes, Chile ha importado los siguientes niveles:

- petróleo y sus derivados US\$ 650 millones (petróleo con ciertas limitaciones desde México)
- cerámicas, vidrios y otros no metálicos US\$ 73 millones
- acero y sus manufacturas US\$ 240 millones
- abonos nitrogenados y químicos US\$ 44 millones
- colores y barnices US\$ 50 millones
- placas y películas diversas US\$ 27 millones
- veh. De pasajero y carga US\$ 600 millones  
(este sector se incorpora al Acuerdo solo en 1996)

De acuerdo con ello, México también tendría un amplio espacio donde expandir su comercio, estimándose que no debería tener problemas para a lo menos duplicar sus exportaciones del año 1990 (US\$ 200 millones).

Con ello, el comercio entre los dos países quedaría bastante equilibrado, pero a niveles muy superiores que los actuales. El fuerte incremento de las transacciones se produciría en parte por la mecánica de sustituir compras en

terceros países, pero una parte importante de ellas tendrán su origen en los menores precios y la eliminación de restricciones no arancelarias para un grupo grande de productos.



