ACUERDO DE COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA 
ENTRE MÉXICO Y CHILE *

Rodolfo Cruz Miramontes

Como un primer resultado de la nueva política en materia de Comercio Exterior que el gobierno de México anunciara formalmente en el seno de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI), se firmó el pasado 22 de septiembre de 1991, el tratado internacional que busca incentivar y vigorizar el comercio de bienes y mercancías entre ambos países.

Siendo los signantes miembros de la ALADI, se inserta el mismo dentro del marco jurídico establecido en Montevideo en 1980 y en la Resolución 2 del Consejo de Ministros que forma parte del mismo.

La coincidencia en la posición abierta al comercio que ambos países presentan actualmente, ha propiciado este Acuerdo pero más que esto sin duda, lo es el cambio de política comercial que nuestro país ha dado de casi 180º.

En efecto, tradicionalmente desde su independencia, ha observado una actitud cerrada, proteccionista salvo en períodos breves recogiendo...

* El presente trabajo lo preparé a solicitud expresa del siempre recordado maestro Jorge Barrera Graf quien tuvo un interés muy particular sobre las negociaciones de carácter comercial internacional que nuestro país ha venido realizando desde 1991.

Dada mi participación activa en todas ellas, con frecuencia tocábamos diversos aspectos jurídicos de las mismas que de alguna manera se han reflejado en la Revista que fundaron con tanta ilusión.

Al haberse inaugurado esta serie de tratados internacionales con Chile, despertó muchas inquietudes y desde luego un creciente interés en esta nueva era de relaciones internacionales en las que nuestro país se encuentra.

Cumple ahora aunque tarde, el compromiso adquirido con nuestro querido maestro y espero satisfacer la curiosidad de los estudiosos en estos temas, que tan importantes acuerdos despertara.
así una posición que durante 300 años guardara España con sus Colónias, con alguna apertura interesante al fin del siglo XVIII.\(^1\)

Este notable giro se adelantó con visión, a lo que ahora se ha convertido en una moda coincidiendo con un propósito norteamericano conocido como el “Plan de las Américas” que no pasaba de simples enunciados cuando México presentara ya un programa fijo y definido contenido en el Decálogo de Montevideo de octubre de 1990.

Es necesario conocer este pronunciamiento por su trascendencia, ya que sin duda ha constituido uno de los motores de cambio que actualmente se dan en el Cono Sur, convergiendo desde luego con otras causas, además de ser la fuente de otros futuros convenios que actualmente se negocian con todos los países centroamericanos y con cinco sudamericanos integrantes del Pacto Andino, conociéndose este conjunto como el “Grupo de los Seis” (G6).

Así, pues, antes de comentar el Acuerdo México-Chileno consignaremos el “Decálogo” con breves comentarios cuando así proceda.

Los principios en cuestión textualmente nos indican:

1. “Cobertura amplia de productos para eliminar distorsiones sectoriales”.
2. “Desgravación calendarizada de los aranceles”.
3. “Eliminación de las barreras no arancelarias”.
4. “Eliminación gradual de los subsidios a las exportaciones”.
5. “Remoción de los obstáculos al comercio exterior en transporte”.
6. “Reglas claras y estrictas que eviten triangulaciones”.
7. “Mecanismos transparentes de salvaguardias que resuelvan problemas no previstos”.
8. “Procedimientos ágiles e imparciales para resolver controversias”.
9. “Programas permanentes de promoción comercial e inversiones”.
10. “Conformación de regiones económicas en el Continente que estimulen las relaciones comerciales y de inversión en el área latinoamericana”.

En cierta forma, este novedoso programa hacia los países iberoamericanos, vino a constituir una respuesta a quienes acusaban a México, de su alejamiento, de su tradicional política de cercanía y liderazgo en cierta medida de los mismos, crítica dura e injusta derivada de las relaciones estrechas con los Estados Unidos de Norteamérica, a propósito de un posible Tratado de Libre Comercio.

La necesidad evidente de participar en los acomodos que se están llevando a cabo y la pertinencia de aprovechar todas las ventajas comparativas que tiene México de las que tal vez no somos conscientes la inmensa mayoría de mexicanos, fue el motor que ha movido esta acción decisiva y de gran presencia en todos los escenarios del mundo, trátese de la Cuenca del Pacífico, de la CEE, de Norteamérica o de Centro y Sudamérica.

Erróneamente se habló en un principio de celebrar “Acuerdos de Libre Comercio”, pero se emprendió el camino, pues lo procedente era utilizar el instrumental jurídico que el acuerdo multilateral vigente y vinculante de los once países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), les brindaba.

¿Cuáles son los caminos que el Tratado de Montevideo ofrecía?

Recordemos que siendo el propósito del mismo la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y de fortalecer las acciones para lograr una cooperación económica tendiente a la ampliación de los mercados, se considera que integran en sí un marco que encierra y orienta a los instrumentos establecidos para alcanzar dichas metas.

Estos mecanismos están previstos en el artículo 4° y consisten en una área de preferencia arancelaria regional, acuerdos de alcance regional y acuerdos de alcance parcial.

El perfil y la esencia de cada uno de ellos lo proporcionan los textos de los artículos precedentes y me detendré en el numeral 7° que nos dice a la letra que:

Los acuerdos de alcance parcial son aquellos en cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros y propenderán a crear las condiciones necesarias para profundizar el proceso de integración regional mediante su progresiva multilateralización.

— "A.L.C., sólo con Estados Unidos y Chile...", El Económiosta, México, D. F., 8 de octubre de 1990.
Los derechos y obligaciones que se establezcan en los acuerdos de alcance parcial regirán exclusivamente para los países miembros que los suscriban o a que a ellos adhieran.

Pese a la delimitación de campo de acción, se distinguen algunas modalidades como son las comerciales, las de complementación económica, agropecuarios, de promoción de comercio y las que se creen en el futuro.

Los acuerdos de complementación económica tienen como objetivos, entre otros, promover el máximo aprovechamiento de los factores de la producción, estimular la complementación económica, asegurar condiciones equitativas de competencia, facilitar la concurrencia de los productos al mercado internacional e impulsar el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros (artículo 11).

Esta definición y su ampliación que aparece en la Resolución 2 del Consejo de Ministros pronunciada en Montevideo el día 12 de agosto de 1980, constituyen el armazón de este tipo de acuerdos.

La fuente de los mismos la encontramos en el artículo 17 del Acuerdo que creó a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en 1960 y en varias Resoluciones que se ocuparon del tema, muy especialmente la número 99 (IV).

Conforme dichos preceptos y en opinión de algunos estudiosos del tema, estos convenios insertándose necesariamente en el marco del acuerdo multilateral deben ir más allá del mismo. Recordemos que éste obedece al tipo del Traité-cadre típico del derecho comunitario. Sin embargo, no deberán perder su carácter de “auxiliares” del mismo y así se dijo que no excederían en el proceso de liberación a los 12 años como máximo.

Sin profundizar mayormente en el tema por no ser oportuno, debemos tener presente a los antiguos artículos 15 y 16 de ALALC, pues su estrecha vinculación con el 17, nos facilitarán su entendimiento.

Cabe preguntarnos empero si constituyen por sí acuerdos internacionales con vida independiente al tratado multilateral que los enmarca o bien su vinculación es absoluta. Para responder a nuestra interrogante citemos la definición que la Convención de Viena sobre el Dere-

---

3 Silva Barros, Javier, *Régimen legal de los acuerdos de complementación en la ALALC*. 
cho de los Tratados de 1969, en vigor a partir del 20 de enero de 1980 y de la que México es parte: *

Artículo 2. Términos empleados.

1. Para los efectos de la presente Convención:

a) Se entiende por “Tratado” un Acuerdo Internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular, ...

Así podemos sostener válidamente que se trata de acuerdos internacionales plenos, con validez legal absoluta y que corresponden con toda propiedad, al tipo de actos legales comunitarios desprendidos de un tratado marco.

Constituye el Tratado México-Chile un paso firme en un nuevo intento acorde con los tiempos, en la dirección correcta de la integración y es otro caso similar al Acuerdo de Libre Comercio celebrado entre los Estados Unidos e Israel en donde las partes integracionistas se hallan a miles de kilómetros de distancia, divergiendo así de lo acostumbrado en cuanto a la vecindad territorial, lo que se presenta ordinariamente como el foro adecuado para estos esfuerzos.

Conforme a las autoridades mexicanas de SECOFI, las características básicas del citado acuerdo son las siguientes:

PROGRAMA DE LIBERACIÓN

1. Desgravación arancelaria

El programa de liberación se iniciará el 1º de enero de 1992 sobre la base de un gravamen máximo común de 10 por ciento ad-valorem. En un plazo de cuatro años, y mediante reducciones anuales, se llegará a una desgravación total en la gran mayoría de los productos comprendidos en las respectivas tarifas de importación de los países signatarios.

* Diario Oficial del 14 de febrero de 1975.
Para un limitado número de productos, la desgravación total se logrará mediante un programa a seis años, de conformidad con el siguiente calendario:

<table>
<thead>
<tr>
<th>Fecha</th>
<th>Gravamen Mínimo Común</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1° de enero 1992</td>
<td>10.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>1° de enero 1993</td>
<td>7.5%</td>
</tr>
<tr>
<td>1° de enero 1994</td>
<td>5.0%</td>
</tr>
<tr>
<td>1° de enero 1995</td>
<td>2.5%</td>
</tr>
<tr>
<td>1° de enero 1996</td>
<td>0.0%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Entre las mercancías comprendidas en este programa se encuentran algunos productos agropecuarios, químicos y petroquímicos, forestales, textiles y de vidrio.

Sólo un reducido grupo de bienes quedó fuera del programa de liberación del Acuerdo; entre ellos, petróleo y sus derivados, algunos productos marinos, algunos agropecuarios, aceites vegetales, leche en polvo y ropa usada.

Los productos anteriormente negociados entre Chile y México en el marco de la ALADI continuarán disfrutando de las preferencias arancelarias pactadas, hasta que sean superadas por la aplicación del programa de liberación del Acuerdo.

2. Sector automotriz

En el sector automotriz el Acuerdo establece una liberación total de gravámenes y restricciones no arancelarias a partir del 1° de enero de 1996, con una regla de origen de un mínimo de 32 por ciento de integración nacional. Además, será posible exportar vehículos con un contenido nacional menor (16%) pero sujeto a cuotas anuales.
3. Restricciones no arancelarias

Para lograr total transparencia y equidad en la aplicación del programa de liberación comercial del Acuerdo, a partir del 1° de enero de 1992 ambos países eliminarán todas las restricciones no arancelarias a los productos sujetos al programa de liberación. Sin embargo, se exceptúan las comprendidas en el artículo 50 del Tratado de Montevideo de 1980, que se refieren a la protección de la salud, la sanidad animal y vegetal, la seguridad nacional y a la conservación del patrimonio histórico, artístico y arqueológico. Asimismo, se adquirió el compromiso de no incluir nuevas restricciones de este tipo en el comercio bilateral.

REGLAS DE COMERCIO

Para propiciar un adecuado desarrollo de las relaciones comerciales bilaterales, el Acuerdo contiene un conjunto de reglas entre las que destacan:

1. Origen

El régimen de reglas de origen de las mercancías del Acuerdo establece un 50 por ciento de valor agregado nacional para que los productos se beneficien del programa de liberación, existiendo la posibilidad de fijar requisitos específicos para productos o sectores especiales. De igual manera, se prevén revisiones periódicas del régimen para permitir que, en caso necesario, se ajuste a la evolución que registre el comercio bilateral.

2. Cláusulas de salvaguardia

Para evitar la utilización de medidas proteccionistas en el comercio bilateral y atender adecuadamente los problemas que pudieran surgir como resultado de la aplicación del programa de liberación, se definieron cláusulas de salvaguardia, transparentes, temporales y no discriminatorias. Estas cláusulas permitirán la adopción de las medidas temporales estrictamente necesarias para corregir problemas de balanza de pagos y de daño significativo a la producción de mercancías similares o directamente competitivas con las de importación.
3. Solución de diferencias

Para la solución ágil de las diferencias que surjan de la interpretación, aplicación o incumplimiento del Acuerdo, se diseñó un mecanismo neutral que incluye la realización de consultas entre las partes; la mediación de la Comisión Administradora del Acuerdo y, en última instancia, el arbitraje por medio de paneles.

4. Prácticas desleales de comercio

Las partes signatarias condenaron el dumping y toda práctica desleal de comercio, así como el otorgamiento de subvenciones a la exportación y otros subsidios internos de efectos equivalentes. Para atender las situaciones de esta naturaleza que pudieran presentarse en el comercio recíproco, el Acuerdo faculta a los países para aplicar su legislación sobre la materia y contempla el intercambio expedito de información, a efecto de agilizar la resolución definitiva sobre esta materia.

5. Tratamiento en materia de tributos internos

Con el propósito de no alterar las condiciones de competencia, ambos países se comprometen a otorgar a las importaciones originales de la otra parte un tratamiento no menos favorable que el que apliquen a los productos nacionales similares en materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos.

6. Transporte marítimo y aéreo

Para propiciar un servicio eficaz de transporte que apoye un incremento sostenido de las relaciones económicas bilaterales, el Acuerdo establece libre acceso a las cargas marítimas del comercio exterior a los buques de bandera nacional de ambos países, así como a aquellos que se consideren de bandera nacional, conforme a sus respectivas legislaciones. También permite a las empresas aéreas de ambos países la prestación de servicios aéreos regulares y no regulares para puntos que no estén más allá de la ciudad de México y Santiago de Chile.
7. Promoción comercial

Para apoyar el desarrollo del comercio bilateral, las partes concertarán programas de promoción que comprendan la realización de muestras, ferias y exposiciones, así como reuniones y vistas recíprocas de empresarios.

OTROS TEMAS

Para atender aspectos importantes de las relaciones económicas entre Chile y México, el Acuerdo contiene una serie de disposiciones sobre temas vinculados con el comercio como son:

1. Inversiones

Los países signatarios del Acuerdo promoverán las inversiones y el establecimiento de empresas, tanto con capital de ambos países, como con la participación de terceros. Para tal fin, con estricto apego a sus respectivas legislaciones sobre la materia, las partes otorgarán los mejores tratamientos a los capitales, del otro país.

2. Compras gubernamentales

sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), los países signatarios

Tomando en cuenta los criterios establecidos en el Acuerdo General definirán el ámbito y los términos que regularán las compras gubernamentales, para que gocen de un acceso recíprocamente abierto y competitivo.

3. Servicios

Los servicios constituyen el sector más dinámico de la economía contemporánea y puede ser un renglón de importancia en las relaciones entre Chile y México. Los países signatarios promoverán la adopción de medidas tendientes a facilitar su comercio y para ello, las propuestas que se formulen, tomarán en cuenta las negociaciones que se llevan a cabo en el ámbito del GATT sobre esta materia.
4. Normas técnicas

A través de la Comisión Administradora del Acuerdo, los países signatarios analizarán las normas técnicas, industriales, comerciales, de seguridad y de salud pública. Esta Comisión recomendará las acciones que considere necesarias para evitar que las normas constituyan un obstáculo al comercio bilateral.

5. Cooperación económica

El Acuerdo prevé que las partes promoverán la cooperación en materias tales como: políticas y técnicas comerciales; políticas financieras, monetarias y de hacienda pública; normas zoo y fitosanitarias, así como bromatológicas y tecnología.

Además, se propiciará el desarrollo de acciones de complementariedad económica en las áreas de bienes y servicios con la participación de los sectores productivos.

6. Administración del acuerdo

Para lograr el mejor funcionamiento del Acuerdo se constituirá una Comisión Administradora integrada por los organismos nacionales competentes, la cual velará por el cumplimiento de las disposiciones, realizará los estudios necesarios y atenderá todas las demás funciones que le han sido encomendadas.

Debemos añadir que en exacto cumplimiento a lo pactado, el día 1° de enero de 1992, entró en vigor el Acuerdo por lo que los gravámenes máximos para las mutuas exportaciones es del 10% y se llegará a la tasa "O" el 1° de enero de 1996, salvo los casos especiales tanto en cuanto a su diferimiento en fechas como a su excepción. Desde luego que tampoco se comprenden a las que se impongan en razón de lo previsto en el artículo 50 del Tratado de Montevideo de 1980, o sea en protección de la moralidad pública, de la seguridad, material de guerra, de la salud en sentido lato, de oro y plata metálicos, del tesoro artístico, histórico y arqueológico y en general lo que se considera como patrimonio artístico y por último todo lo relacionado con la energía nuclear, productos radioactivos y demás.

5 "Se inició el programa de liberación comercial de México y Chile: SECOFI", México, La Jornada, 2 de enero de 1992, p. 15.
A la luz de todos los acontecimientos que en materia de ordenación económica, financiera y comercial inciden desde el año de 1990, en el mundo con la necesaria repercusión política, que todo anunciaba un nuevo orden multilateral que sustituya al GATT, es muy oportuno formular un breve comentario sobre algunos capítulos empezando por el XVI que se refiere a la solución de controversias.

No solamente la doctrina sino los hechos nos acreditan que el éxito permanente, no efímero, de estos acuerdos comerciales depende en mucho de los mecanismos que se aboquen al tratamiento de las necesarias disputas que tanto en la interpretación y aplicación de los instrumentos legales como de las prácticas comerciales cotidianas, tanto de las leales como de las desleales surjan.

En lo concerniente nuestro Acuerdo solamente previene de manera propia a las de carácter público cuando tengan su origen en la aplicación o no, o en la interpretación del Tratado, comprendiéndose las fórmulas generales de la solución no jurisdiccional como son la consulta, la mediación y el arbitraje que será obligatorio.

En cambio, para el tráfico ordinario de mercancías se contemplan dos hipótesis: el de las exportaciones mediante acciones leales y las efectuadas mediante las desleales (capítulos V y VI) respectivamente.

En el primer caso se aplicarán las salvaguardas previstas en el Régimen Regional de la ALADI comprendido en la Resolución 70 del Comité de Representantes de la Asociación.

En cuanto a las relacionadas con el dumping y las subvenciones no permitidas sólo se establece que cada Estado aplicará su legislación nacional, comprometiéndose: "...a seguir los criterios y procedimientos que estipula el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GAAT)...."

La oportunidad de haber armado todo un andamiaje jurídico, objetivo y eficaz con imaginación, se perdió pese a que la condición de dos países con experiencia y con abogados y técnicos especializados en la materia, es singular y además no se estimó que ante la negociación concomitante en esos momentos de otros Tratados como el Tripartita entre México, Canadá y Estados Unidos, el de Centroamérica y el "G6" (México y los países del Pacto Andino), se pudo haber establecido un modelo.

Por contra se invocó al GATT como una guía en "...sus criterios y procedimientos" sin prevenir salidas si estos no están acordes con las disposiciones nacionales.
El GATT por otra parte adolece de grandes deficiencias en el capítulo de controversias y es aún prematuro suponer que las enmiendas del llamado "Proyecto Dunkell", se vayan a aceptar por las Partes Contratantes.

Comentario aparte merece también el modesto texto del capítulo XXI que se refiere a la adhesión en donde solamente y casi como mero formulismo, se declara que queda abierto "...a la adhesión de los demás países miembros de la ALADI", cumpliendo así las disposiciones del Tratado de Montevideo en vigor.

Conforme la doctrina del derecho internacional público, un tratado sólo beneficia o perjudica a quienes fueron partes pero se permite que un tercer estado que no haya participado en la negociación, puede llegar a serlo posteriormente mediante mecanismos específicos como son la accesión o la adhesión que siendo parecidos no son iguales.

Don César Sepúlveda nos dice que:

En el caso de la adhesión, el Estado que se incorpora no hace sino cumplir las condiciones previstas de antemano, manifestando su voluntad de quedar incorporado al pacto y depositando su adhesión... (pudiendo)... formular reservas en el acto de la adhesión, y así se pacta sólo parcialmente.

Al no haberse consignado condición alguna y sólo decirse que mediante la correspondiente negociación se podrá adherir un tercero al Acuerdo, se están planteando problemas innecesarios en donde no se le da al principio de la reciprocidad, el sitio que debe tener a fin de evitar interpretaciones y confusiones posteriores.

Deseamos que la Comisión Administradora prevista en el capítulo XVII pronto pueda actuar, particularmente en lo relativo al inciso b) del artículo 34 y recomendar a los signatarios las modificaciones útiles al Acuerdo recogiendo sugerencias que estimen pertinentes.

Lamentablemente en toda negociación internacional prevalece el factor político sobre el material objeto del mismo y los tiempos en ambos casi nunca son coincidentes.

Sin duda, como ya lo hemos dicho en varias ocasiones, el Acuerdo es un gran movimiento positivo que sacudirá el árbol de la inercia que

ha impedido la fructificación de la integración iberoamericana, iniciada en 1960 y reiniciada en 1980.

Con agrado vemos que México ha sabido responder así a quienes dudaban de su vocación bolivariana, de rancio abolengo y con esperanza firme consideramos que aunque no sin tropiezos, alcanzaremos las metas señaladas.