

# EL PROCESO DE RETIRO DE CHILE DEL ACUERDO DE CARTAGENA

ALBERTO RIOSECO °

## INDICE

1. *Introducción.*
2. *Aspectos Generales del Acuerdo de Cartagena.*
3. *Antecedentes de la Crisis.*
  - a) Cambios en la situación económica y política de los países andinos.
  - b) Problemas generales del Acuerdo de Cartagena.
  - c) La Decisión 24 y su aplicación, especialmente en Chile.
4. *La Decisión N° 100 que recomendó la suscripción del Protocolo adicional al Acuerdo de Cartagena y crisis que condujo al retiro de Chile.*
5. *Forma en que se produjo el retiro de Chile.*
6. *Situación posterior al retiro de Chile; normas que permanecen vigentes y creación de la Comisión Mixta Andino Chilena.*

Consideraciones jurídicas.
7. *Conclusiones.*

---

° Investigador en Integración y Organización Internacional Económica del Instituto de Estudios Internacionales (U. de Chile); y profesor de esas materias en la Escuela de Derecho (U. Católica de Chile), y Profesor de Integración Económica en la Escuela de Administración Pública (U. de Chile).

- Anexos: I Retiro de Chile de otras instituciones ligadas al Acuerdo de Cartagena.  
II Cronología del retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena.

## 1. INTRODUCCION

El objeto de este trabajo es el de analizar fundamentalmente los aspectos y problemas jurídicos ligados al retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena.

Sin embargo, consideramos que, aun en este enfoque, es indispensable explicar los antecedentes políticos y económicos, más importantes, relacionados con ese retiro de Chile, con el objeto de permitir una mejor comprensión del tema.

El trabajo estará precedido de una síntesis de las principales características del proceso de integración andina y una relación sumaria de los elementos básicos de su estructura jurídica. De esta descripción aparecerán importantes elementos que son fundamentales para comprender, en todo su alcance, la controversia entre Chile y los demás países andinos.

Se estudiarán los diversos antecedentes de la crisis de la integración subregional andina, la solución a que, en definitiva, se llegó, y los vínculos jurídicos que después de su retiro conserva Chile en el Acuerdo de Cartagena<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Este estudio se basará principalmente en el Acuerdo de Cartagena, institución fundamental de la integración andina. Sin embargo, se acostumbra emplear la expresión Grupo Andino, con mayor amplitud. Así, se comprenden en ella no sólo el Acuerdo de Cartagena sino también la Corporación Andina de Fomento (CAF); el Convenio Andrés Bello, sobre educación, ciencia y cultura; el Convenio Hipólito Unanue, sobre salud; y el Convenio Simón Rodríguez, socio-laboral. Esta nota es importante, porque el retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena trajo como consecuencia directa y automática su salida del Convenio Simón Rodríguez y, en forma negociada de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Sin embargo, Chile conservó su calidad de miembro pleno de los convenios Andrés Bello e Hipólito Unanue.

## 2. ASPECTOS GENERALES DEL ACUERDO DE CARTAGENA

En este capítulo presentaremos, en forma somera, aquellos aspectos generales del Acuerdo de Cartagena que dicen relación más directa con los problemas que dieron lugar a la crisis referida.

En primer lugar, debemos destacar el carácter de *derivado* que el Acuerdo de Cartagena tiene en relación con el Tratado de Montevideo.

Este carácter aparece en la historia de su creación, especialmente en la Declaración de Bogotá (1966), la Declaración de los Presidentes de América, de Punta del Este (1967) y en las actas de la Comisión Mixta creada en la reunión de Bogotá. Más concretamente, este carácter está claramente establecido en las normas emanadas de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y del propio texto del Acuerdo de Cartagena.

Así, la Conferencia de las Partes Contratantes de ALALC ha aprobado tres resoluciones importantes sobre acuerdos subregionales (Nos. 202, 203 y 222) y en el art. 1º de la Nº 222 al dar el concepto de éstos, dice que "son aquellos mediante los cuales los países de la ALALC que los suscriban podrán promover el proceso de integración económica en forma más equilibrada y más acelerada que la derivada de los compromisos asumidos en el marco del Tratado de Montevideo".

La misma Resolución 222, en su artículo 2º establece que "los Acuerdos subregionales deberán ser compatibles con el Tratado de Montevideo, sus protocolos y demás instrumentos que constituyen la estructura jurídica de la Asociación".

Otras disposiciones de esa Resolución establecen la aplicación subsidiaria del Tratado de Montevideo, "en lo que no está previsto en dichos acuerdos", y subrayan el carácter transitorio de éstos.

Por último, en sus artículos 14 y 15, estatuye que "las Partes Contratantes signatarias de un Acuerdo Subregional elevarán el texto del mismo al Comité Ejecutivo Perma-

nente”, y que todo acuerdo subregional requerirá, para que pueda ser puesto en ejecución, la aprobación de ese Comité, el que resolverá con el voto afirmativo de por lo menos dos tercios de las Partes Contratantes y siempre que no haya voto negativo”.

Aunque no lo dice expresamente, es evidente que todo Protocolo que implique modificación o enmienda al Acuerdo de Cartagena debe también someterse al mismo procedimiento. Una solución diferente llevaría al absurdo de que, por la vía de la modificación o enmienda, podría transformarse el Acuerdo de Cartagena en un instrumento incompatible con los fines y objetivos del Tratado de Montevideo, del cual deriva.

Hay otro argumento que refuerza en forma definitiva, a nuestro juicio, esta conclusión. En la sesión extraordinaria del Comité Ejecutivo Permanente de ALALC, de 9 de julio de 1969, se declaró, por Resolución 179, que el Acuerdo de Integración Subregional Andino “es compatible con el Tratado de Montevideo y se ajusta a los principios generales enunciados en la Resolución 202 (CM II/VI-E), a las bases aprobadas por la Resolución 203 (CM II/VI-E) y a las normas consagradas en la Resolución 222 (VII) de la Conferencia”, y “en consecuencia, le imparte su aprobación”<sup>2</sup>. En esa Sesión, el Coordinador de la Comisión Mixta que tuvo a su cargo los trabajos que dieron lugar al Acuerdo de Cartagena, Sr. Jorge Valencia Jaramillo, después de exponer los estrechos vínculos que ligan al Acuerdo con el Tratado de Montevideo expresó: “deseamos dejar establecido que cualquiera modificación que fuese necesario introducir al Acuerdo Subregional será previamente sometida a la aprobación de los órganos competentes de la Asociación”. Estas palabras del Sr. Valencia Jaramillo no son sólo un antecedente más para interpretar las normas

---

<sup>2</sup> Esta Resolución no emplea la expresión “Acuerdo de Cartagena”, al referirse al Acuerdo de Integración Subregional Andino. Ello se debe a que cinco meses después de esta Resolución del Comité Ejecutivo Permanente de ALALC, la Comisión del Acuerdo por Decisión Nº 1, resolvió darle la denominación de “Acuerdo de Cartagena”.

del Acuerdo de Cartagena y las relaciones de derecho con la ALALC, sino que tiene un pleno valor jurídico, en atención a la norma del artículo segundo de la referida Resolución 169 del Comité Ejecutivo Permanente, que dice "a los efectos de la presente declaración de compatibilidad, la exposición y las aclaraciones formuladas por el señor Coordinador de la Comisión Mixta de la Declaración de Bogotá, en nombre a los países firmantes del Acuerdo de Integración Subregional, y refrendado por los Representantes de dichos países, forman parte de la presente Resolución". No cabe entonces, duda alguna, que toda modificación al Acuerdo de Cartagena debe ser sometida a los órganos de la ALALC, para su declaración de compatibilidad.

El Acuerdo de Cartagena no hizo sino confirmar los principios establecidos en la Resolución 222. Así, en el Preámbulo se vincula el Acuerdo de Cartagena a la Declaración de Bogotá, a la Declaración de los Presidentes de América, al Tratado de Montevideo y a las Resoluciones de ALALC; y, el texto mismo del Acuerdo, entre otras disposiciones, contiene el artículo 110 que requiere la declaración de su compatibilidad por parte del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC, con los principios y objetivos del Tratado de Montevideo, y establece que el "Acuerdo permanecerá en vigencia mientras los compromisos que se adquirieran en el marco general del Tratado de Montevideo no superen los que aquí se establecen", y el art. 114, que consigna la aplicación supletoria de este Tratado y de las Resoluciones de ALALC.

Todas estas normas revelan, como lo dijo el Dr. Jorge Valencia Jaramillo en la sesión extraordinaria del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC, el 4 de julio de 1969, que no se trató "de crear una unidad cerrada y autárquica sino de una etapa intermedia en la marcha hacia la formación de un mercado común en América Latina".

Pero nosotros debemos afirmar que no obstante este carácter *derivado*, que indiscutiblemente es el del Acuerdo de Cartagena y que lo constituye en una parte del proceso de integración más amplio que es la ALALC (y más aún de

un futuro Mercado Común Latinoamericano), el referido Acuerdo descansa sobre principios y tiene características que le dan una personalidad, una individualidad y una fisonomía propias, que, por lo menos en la etapa actual, lo diferencian substancialmente de la ALALC. Además, aunque el Acuerdo de Cartagena nada dice sobre el particular se le ha reconocido una personalidad jurídica internacional propia, distinta por lo tanto de la ALALC<sup>3</sup>.

En segundo lugar, señalaremos que el Acuerdo de Cartagena contiene un proyecto de integración de *carácter comunitario*, que trasciende netamente el campo de lo meramente comercial y se propone "sentar las bases de una verdadera unión económica<sup>4</sup>, basada en los principios de solidaridad, equidad y justicia, y destinada a lograr un desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, siendo finalidad última la de "procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la subregión<sup>5</sup>.

*El carácter político* de la integración andina, que se desprende de la historia del Acuerdo de Cartagena, de sus fines objetivos y medios y de las realizaciones de sus órganos, no ha sido objeto de dudas y es una circunstancia que merece destacarse en esta oportunidad<sup>6, 7</sup>, por su importancia en la crisis de este proceso de integración.

3 El Sr. Manuel Casanova, fundamenta esta afirmación en "una Integración Equitativa: Rol del Derecho en el Acuerdo de Cartagena", CPU, Santiago, Chile, páginas 85 a 90.

4 "Bases generales para una estrategia subregional de desarrollo", documento de la Junta del Acuerdo de Cartagena, en Grupo Andino, separata 11, Mayo 1972.

5 Artículos 1º, 2º, 8º del Acuerdo de Cartagena, entre otros; y párrafo del Preámbulo del instrumento adicional para la adhesión de Venezuela que dice: "inspirados en el espíritu del Acuerdo de Cartagena y decididos a realizar sus objetivos en un plano de equidad y justicia".

6 Roger W. Fontaine, en *The Andean Pact: A political analysis* (The Washington Papers, Sage Publications, Beverly Hills-London, 1977, pág. 10), dice: "La ambición de un Pacto Andino no eran pequeñas y la formación de otra unión aduanera no era su principal meta. El propósito del Pacto Andino

Otra característica importante es que consagra una *integración para el desarrollo*, combinando el elemento ampliación y protección del mercado (mediante la liberación del intercambio recíproco y el establecimiento de un Arancel Externo Común), con formas originales que convierten al Acuerdo de Catragena en un instrumento de desarrollo programado, ya que, además, de la armonización de las políticas económicas y sociales y de la aproximación de las legislaciones, se contemplan Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial —con asignación de actividades a los diferentes países—, programas agropecuarios, de integración física, etc., pudiendo llegarse “a la planificación conjunta para el desarrollo integrado del área” (art. 26). En esta forma se ha pretendido subsanar los defectos del Tratado de Montevideo que, al confiar excesivamente en los mecanismos de mercado, favoreció a quienes tenían un mercado interno de dimensiones mayores, como fueron los casos de México, Brasil y Argentina.

En lo que se refiere a la *armonización de legislaciones* se contemplaban aspectos también originales, destacándose entre ellos el que se refiere al régimen común sobre tratamientos a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías (en el art. 27 del Acuerdo y que se concretó en la Decisión 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena) y el régimen uniforme de la empresa multinacional (art. 28 del Acuerdo y Decisión 46 de la Comisión).

Hay muchos otros elementos de gran importancia, como las medidas efectivas en favor de los países de menor desarrollo económico relativo (Bolivia y Ecuador), que por no incidir en los problemas que dieron origen a

---

fue principalmente político. El objeto de él era mejorar y proteger la posición de la región en la arena mundial”. Y agrega: “Y este propósito debe, en cierta manera, preocupar a los Estados Unidos” (traducción nuestra).

7 Sin embargo, a diferencia del Tratado de Roma, no se desprende del texto del Acuerdo de Cartagena un compromiso de buscar la unión política de los Estados Miembros.

la crisis del Acuerdo de Cartagena, no trataremos en esta oportunidad.

La última característica que deseamos destacar es que el Acuerdo de Cartagena, que se considera como un "tratado marco", contempla un *sistema institucional y jurídico moderno*, con un órgano intergubernamental (la Comisión), un órgano comunitario (la Junta)<sup>8</sup>, de cuyo diálogo resultan las normas jurídicas básicas (las decisiones), que permiten la marcha y el avance del proceso y que, por regla general, se adoptan por mayoría de dos tercios de los miembros<sup>9</sup>.

Este sistema estaba bien concebido aunque adolece de defectos y es incompleto.

Como dice el profesor Raymundo Barros<sup>10</sup>, "un proceso de integración económica debiera sustentarse en ciertos supuestos jurídicos que no concurren en forma clara e inequívoca en la legislación andina". Son ellos, a su juicio:

"a) precisión de la jerarquía del tratado internacional en relación a la legislación interna, otorgándole en forma clara y uniforme valor superior a la ley en las propias normas constitucionales;

<sup>8</sup> En general puede decirse que la Comisión del Acuerdo de Cartagena juega el papel del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas y la Junta de Acuerdo el de la Comisión de esas comunidades.

<sup>9</sup> Hay excepciones, entre las cuales están la dictación de normas de mayor trascendencia, como las que se refieren a coordinación de planes de desarrollo, armonización de políticas económicas, programas de integración física, etc., que requieren del voto de dos tercios de los miembros sin que haya voto negativo. Es interesante destacar que la modificación de las propuestas de la Junta requiere de dos tercios sin que haya voto negativo, en cambio se sigue la regla general para la aprobación o rechazo de las propuestas. Esta norma está destinada a dar más relieve al papel de la Junta como órgano comunitario.

<sup>10</sup> Vigencia y Proyección de ALALC y del Pacto Andino, por Raymundo Barros Charlin, Publicaciones Especiales del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, N° 17, Santiago 1976, págs. 83 y 84.

- b) determinación precisa y uniforme de la obligatoriedad de las decisiones emanadas de los órganos del Acuerdo y de aquellos casos en que los compromisos adoptados en el contexto andino han de requerir un acto jurídico nacional que los ponga en vigencia en el territorio de los países miembros;
- c) jerarquización de la estructura jurídica general del Acuerdo, de tal manera que las fuentes del derecho común coloquen a los Estados miembros ante compromisos de una obligatoriedad bien definida que pueda variar según la categoría jurídica del compromiso. Al respecto, puede tenerse en cuenta la técnica jurídica utilizada por el Tratado de Roma en su artículo 189;
- d) mecanismos permanentes y expeditos destinados a solucionar determinadas controversias entre los países miembros suscitadas a raíz de la aplicación o interpretación de las normas constitutivas de la estructura jurídica general del Acuerdo”.

Hasta el momento no han tenido éxito los esfuerzos destinados a crear un Tribunal Andino de Justicia que habría permitido una interpretación uniforme del Derecho Comunitario Andino, un control de la legalidad de los actos de los órganos, y un mecanismo de solución de conflictos y controversias. Existe una propuesta de la Junta del Acuerdo destinado a crear dicho tribunal que sigue en gran parte el modelo de la Corte Europea de Justicia, de las Comunidades Europeas.

Para el estudio de la crisis que condujo al retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena no debemos exagerar esos inconvenientes ni la falta del referido tribunal, ya que las causas profundas de ellas eran sólo secundariamente de carácter jurídico.

### 3. ANTECEDENTES DE LA CRISIS

Examinaremos aquí tres aspectos importantes que constituyen antecedentes de la crisis que, en 1976, culminaron con el retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena.

En primer lugar veremos los cambios en la situación económica y política de los países andinos entre 1969 y 1975; en seguida, las realizaciones y los problemas que se presentaron en la marcha del proceso en ese período; y por último, la situación particular de la Decisión 24 y su aplicación, especialmente en Chile.

#### a) CAMBIOS EN LA SITUACION ECONOMICA Y POLITICA DE LOS PAISES ANDINOS

Además de los profundos cambios en la economía mundial en el período 1969 a 1975<sup>11</sup>, y en gran parte, como consecuencia de ellos, se produjeron importantes alteraciones en la situación económica relativa de los países andinos, las que, indudablemente contribuyeron a complicar el proceso de integración subregional y deben ser este proceso.

Destacaremos sólo dos hechos: el alza extraordinaria del precio del petróleo (desde 1973), que favorece a Venezuela y secundariamente al Ecuador, perjudicando a los países importadores, entre ellos Chile.

Por otra parte, salvo un breve período, se produce una baja considerable del precio del cobre que ocasionó serios perjuicios principalmente a Chile y, en menor medida, al Perú.

Independientemente de lo anterior, hay que agregar, en el caso de Chile, los graves trastornos que en la producción, inversión, empleo, estabilidad monetaria, etc., derivaron de los problemas políticos ocurridos en este país en el período que estamos analizando.

<sup>11</sup> En el informe de la Junta del Acuerdo de Cartagena se señalan, entre otros "la crisis del sistema monetario internacional, la crisis energética, el fenómeno de la inflación, contracción de la economía occidental y la proliferación de las asociaciones de productores de materias primas" (en "Integración Latinoamericana N° 4, Julio 1976, página 84).

En el aspecto político, debe señalarse que en el período 1969-1975, se fue perdiendo la relativa homogeneidad existente en los países andinos en la época de gestación del Acuerdo de Cartagena, en que todos los gobiernos participantes tenían regimenes generados democráticamente. En el momento de la suscripción del Acuerdo de Cartagena, sólo hacía excepción el Perú<sup>12</sup>.

Esta situación cambia radicalmente en los últimos años y, en el momento del retiro de Chile de dicho Acuerdo, sólo Colombia y Venezuela tienen democracias representativas.

Las concepciones político-económicas de los Estados Miembros (incluimos a Venezuela, aunque solo ingresó en 1973), eran muy similares en mayo de 1969, ya que en ellos predominaban las ideas de la integración para el desarrollo económico y social equilibrado y armónico, a través, entre otros medios, de la sustitución programada, a nivel subregional, de las importaciones que corresponden a industrias dinámicas para las cuales el mercado de cada país era manifiestamente insuficiente.

Hacia 1975, ya no era tan unánime el juicio sobre estas ideas, cuyo origen se encuentra en el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y que han sido cuestionadas especialmente por Chile.

En efecto, el Gobierno de Chile que asumió el poder en Septiembre de 1973, se ha referido expresamente, en el Mensaje Presidencial de 1977<sup>13</sup>, a sus ideas en esta materia y dice textualmente que adquirió "la certeza del fracaso

---

<sup>12</sup> El Gobierno anterior, del Presidente Belaúnde, había participado en todas las instancias previas, desde la Declaración de Bogotá hasta la fecha de su derrocamiento el 3 de Octubre de 1968. Incluso el convenio que creó la Corporación Andina de Fomento (CAF), fue suscrito bajo su gobierno.

<sup>13</sup> El Mensaje Presidencial de 1977, por el cual el Presidente de la República de Chile informa al país sobre la marcha de la Nación en el período 1976-1977, p. 73.

del modelo 'Cepaliano' de sustitución forzada de importaciones"<sup>14</sup>.

#### b) PROBLEMAS GENERALES DEL ACUERDO DE CARTAGENA

Un examen general del proceso de integración andina, en el período 1969-75, nos permite expresar, coincidiendo con el informe de la Junta del Acuerdo de Cartagena<sup>15</sup>, que "se han obtenido ya importantes resultados tanto cuantitativos como cualitativos y que la experiencia ganada permite avizorar el enorme potencial de resultados implícitos en la aplicación correcta y oportuna de los mecanismos básicos".

Pero es evidente que en un proceso complejo y ambicioso como es el Acuerdo de Cartagena han tenido que presentarse problemas e insuficiencias, que procuraremos exponer en este trabajo, poniendo énfasis en aquéllas que permitan explicar mejor las circunstancias del retiro de Chile.

En primer lugar, al considerar el proceso de liberación, debemos señalar que las desgravaciones se estaban realizando en la forma prevista. Así, ya al 31 de Diciembre de 1973, se había producido la cuarta rebaja automática de 10%, con lo que respecto de los gravámenes de más de la mitad de los ítem de la Nabandina (o sea 2.370 ítem), la reducción a esa fecha era de un 40%, y había funcionado también, conforme a lo previsto, el mecanismo destinado a la total exoneración de gravámenes para los productos originarios de Bolivia y Ecuador, en los mercados de los países andinos mayores.

---

<sup>14</sup> Una crítica al modelo de la CEPAL, de sustitución de importaciones y en muchos aspectos similar a la formulada por Chile, aunque no tan drástica, ha sido hecha por el Presidente de Colombia, Sr. Alfonso López Michelsen, en una conferencia dictada en la Universidad de Medellín en 1976. Publicada en *El Tiempo*, Bogotá 18 Septiembre 1976, reproducida, en parte, en Informativo ALALC, Santiago, Chile, 5 Octubre 1976.

<sup>15</sup> Informe de la Junta, ya citado.

En lo que se refiere a la eliminación de las restricciones de todo orden<sup>16</sup>, que incidían en la importación de productos originarios, ella se encontraba vigente en todos los países, desde el punto de vista jurídico, aunque en el hecho se presentaban numerosos problemas que dificultaban el intercambio.

En lo que dice relación con los mecanismos “que requerían negociaciones y acuerdos complementarios”, éstos, como dice el informe de la Junta del Acuerdo, “sufrieron retrasos o incumplimientos<sup>17</sup>, especialmente los que se referían a la armonización de políticas, lo que rompía el equilibrio entre los mecanismos basados en el libre juego de mercado que estaban avanzando más rápidamente, y los de programación que, salvo excepciones, se encontraban detenidos.

Entre las políticas que era fundamental armonizar para evitar las distorsiones en el comercio y en la protección efectiva se encuentra la política cambiaria. A ella se refiere el informe de la Junta al decir que su “armonización es cada vez más necesaria si se desea preservar relaciones equilibradas de comercio entre los países” y que “nadie ignora las dificultades de tal tarea que sólo puede ser abordada de modo gradual y flexible”, y agrega “pero es también claro que una falta de acción en esa materia pondría pronto un límite al funcionamiento de otros instrumentos de la integración, entre ellos la propia desgravación automática”<sup>18</sup>.

Es éste uno de los puntos en que más insistió el Gobierno de Chile. En el Mensaje Presidencial 1977, al refe-

---

<sup>16</sup> Según el artículo 42, inciso 2º del Acuerdo de Cartagena “Se entenderá por restricciones de todo orden” cualquier medida de carácter administrativo, financiero o cambiario, mediante el cual un país miembro impida o dificulte las importaciones, por decisión unilateral” (no se incluyen, sin embargo, los casos previstos en el artículo 53 del Tratado de Montevideo, que se refieren a moralidad, seguridad nacional, protección de vida y salud, entre otras).

<sup>17</sup> Informe de la Junta, ya citado.

<sup>18</sup> Informe de la Junta, ya citado.

rirse a los problemas que hubo respecto de la falta de acuerdo sobre el nivel del Arancel Externo Común, dice “esta discrepancia era explicable por las diferencias de niveles cambiarios seguidos por los países”, que “era razonable que un país que tenía un nivel cambiario muy bajo, buscara un nivel arancelario elevado para compensar la desprotección generada por aquél”, y que “del mismo modo, los niveles arancelarios postulados por Chile son explicados por una política cambiaria con un nivel realista”. Concluye, el Gobierno de Chile, diciendo que “surge, como consecuencia de la estrecha relación que existe entre niveles cambiarios y arancelarios, un hecho claro y es que, no estando armonizadas las políticas cambiarias de los países miembros, mal podría pensarse en la unificación de las políticas arancelarias”<sup>19</sup>.

Estos problemas que se encontraban latentes, se precipitaron debido a que el Acuerdo tiene normas rígidas, sobre los plazos en que debían formularse los instrumentos sobre Arancel Externo Común y sobre Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.

Según el Acuerdo de Cartagena el *Arancel Externo Común*, elemento fundamental de armonización de política comercial y requisito esencial de la unión aduanera, debía estar en aplicación, a más tardar el 31 de Diciembre 1980 (art. 61), para lo cual se establecía un procedimiento destinado a formularlo que era categórico en cuanto a que la fecha última en que debía estar aprobado por la Comisión del Acuerdo, era el 31 de Diciembre de 1975. Las diferencias de criterio a que ya hemos hecho referencia, sobre el grado de protección a la actividad económica de la subregión, que derivaba de diferentes concepciones sobre política y estrategia del desarrollo económico, hicieron ver claro que no había acuerdo antes de la fecha fijada y que no había otro camino jurídico —dada la rigidez de la norma—, que la suscripción de un instrumento adicional o protocolo que la modificara.

---

<sup>19</sup> Mensaje Presidencial 1977, ya citado, pág. 67.

Un problema similar se presentó en el caso de los *Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial*, elemento clave y original en la concepción del proceso integracionista andino. El plazo para formularlos, sobre la base de los productos incluidos en la nómina de reserva<sup>20</sup>, vencía, irremisiblemente, según el artículo 47 del Acuerdo de Cartagena, el 31 de Diciembre de 1975, y por las dificultades propias de estos esquemas, sumado a las discrepancias de los gobiernos, se había avanzado muy poco y era también evidente que no se lograría ese acuerdo antes del 31 de Diciembre de 1975.

En este caso la situación jurídica estaba claramente determinada en el artículo 53. En efecto, según este artículo, los productos que habiendo sido seleccionados para Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial no fuesen incluidos en ellos dentro del plazo, cuya última fecha era como hemos dicho, el 31 de Diciembre de 1975, pasaban al Programa de Liberación, con modalidades especiales que el mismo artículo señalaba.

De manera que la solución jurídica estaba prevista, pero el problema consiste en que hasta el año 1975, había sólo dos programas sectoriales aprobados; por Decisión 57, de 1972, el Metalmecánico (que debido a que fue formulado antes del ingreso de Venezuela, debía ser adaptado para contemplar a este país) y, por Decisión 91, de 1975, el Petroquímico (que no estaba en vigencia en algunos países de la subregión) y de esta manera si se aplicaba la norma citada se perdía la oportunidad de utilizar eficazmente este instrumento, que era una de las piedras angulares del sistema de integración andino, a otras industrias dinámicas, como la automotriz, la electrónica, la siderurgia, la química, la de fertilizantes, etc.

---

<sup>20</sup> Según este artículo 47, a la Comisión del Acuerdo le correspondía determinar los productos que serían reservados para los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial. Lo que efectivamente hizo por Decisión 25, modificada en términos NABAN-DINA, por la Decisión 59.

En estas circunstancias la solución debía ser la misma que para el Arancel Externo Común, suscribir un instrumento adicional o protocolo que prorrogara el plazo en que, dentro de las normas del Acuerdo, pudieran aprobarse Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, para los referidos productos.

Otro problema muy serio era el de los incumplimientos por parte de los Estados Miembros, que tomaban diversas modalidades, en algunos casos la Decisión de la Comisión del Acuerdo no era incorporada al ordenamiento jurídico de uno o más Estados Miembros, en otros, la norma ya incorporada, no se cumplía en el hecho.

El profesor Raymundo Barros dice que "existen dos hechos que han contribuido a crear una situación de incumplimiento generalizado en el Acuerdo de Cartagena". Estos hechos son, entre otros, según el profesor Barros, los que él denomina la "vorágine legislativa", concentración excesiva de grandes definiciones en la misma época, la creación de textos jurídicos uniformes cuya adopción parece prematura frente al hecho de no haberse consolidado previamente el mercado subregional, la circunstancia de que los proyectos no eran suficientemente estudiados por los Gobiernos de los Estados Miembros<sup>21</sup>.

Para solucionar los problemas de cumplimiento de las normas del Acuerdo y de las Decisiones es fundamental la creación del Tribunal Andino de Justicia, que ya haya sido propuesto por la Junta del Acuerdo de Cartagena; pero es evidente que previamente habría que hacer una revisión de las normas vigentes, ya que muchas de ellas no se adaptan a las circunstancias que vive el proceso de integración y sería contraproducente exigir, en esos casos, su cumplimiento por la vía de un Tribunal Andino<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Raymundo BARROS CHARLÍN, obra citada, pág. 86.

<sup>22</sup> En Marzo de 1977, continuaba la situación de incumplimiento de las Decisiones. Además, de la Nº 40 (convenios para evitar la doble tributación), que no habría entrado en vigencia; se presentaba el problema de la falta de incorporación de algunas Decisiones al derecho interno de los países miembros. Esta última situación ocurría en el caso de las Decisiones Nº 48

A diferencia del conflicto de carácter jurídico, que veremos más adelante, que se presentó con motivo de la dictación en Chile del Decreto Ley 600 sobre inversión extranjera y que dio lugar a dudas sobre su compatibilidad con la Decisión 24; en los problemas que hemos estado examinando —políticas económicas, arancel externo, programación industrial, etc.—, hay un claro predominio de los aspectos políticos y económicos en que, como dice Félix Peña <sup>23</sup>, “están más centrados en la etapa de creación normativa que en la aplicación del derecho” y, que “este tipo de conflictos se pone en evidencia particularmente en el proceso de elaboración de Decisiones dentro del mecanismo institucional de una asociación”.

c) LA DECISION 24 Y SU APLICACION,  
ESPECIALMENTE EN CHILE

La aplicación de la Decisión 24, de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, sobre régimen común de tratamientos a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías, que es uno de los instrumentos más importantes del ordenamiento jurídico del Acuerdo,

---

(sobre inversiones de la Corporación Andina de Fomento en cualquier país andino); 49 (directivas para armonización de las legislaciones sobre Fomento Industrial); 50 (internación temporal de vehículos de uso privado); 56 (reglamento sobre transporte internacional por carretera); 69 (reglamento sobre régimen de internación temporal de vehículos de uso privado); 85 (sobre propiedad industrial); 91 (Programas Sectoriales de la Industria Petroquímica), 103 y 109 (reformas a la Decisión 24) y 104 (modificación al Arancel Externo mínimo común). En el caso de las Decisiones 49 y 85 la falta de incorporación es común a los cinco países actualmente miembros, en los demás casos, se trata de falta de incorporación por uno o algunos de los países miembros.

(Información proporcionada por el funcionario de la Junta, señor Manuel Orellana, en el 4º Período de Sesiones Extraordinarias de Comité Asesor Económico Social —CAES—, Lima, 7 a 9 de Marzo de 1977).

<sup>23</sup> Félix PEÑA, en “La solución de Conflictos en la Integración Latinoamericana”, INTAL, Documento 8, Buenos Aires 1972, pág. 14.

dio lugar a un problema muy serio, especialmente en cuanto a su aplicación en Chile<sup>24</sup>.

En esta oportunidad expondremos en forma sintética las diversas fases de este conflicto y la forma en que fue resuelto, o por lo menos lo que se creyó, en esa oportunidad, que había sido su solución. Esta controversia, indudablemente, retardó la marcha normal del proceso de integración Andina y dejó una secuela que fue uno de los elementos determinantes de los problemas de mayor envergadura que se produjeron después.

El conflicto se planteó con la publicación el 13 de Julio de 1974 (en el Diario Oficial de Chile), del Decreto Ley N° 600, sobre Estatuto de la Inversión Extranjera, cuya amplitud y carácter no discriminatorio parecían en contradicción con la Decisión 24, de la Comisión del Acuerdo de Cartagena; que estaba en plena vigencia en todos los países andinos.

La tesis del Gobierno de Chile era que el referido cuerpo legal se ceñía "estrictamente al cumplimiento de los compromisos que el país había contraído en la materia", y que el artículo 3º del mismo así lo disponía en forma expresa "al establecer como obligación ineludible del contrato que debía celebrar todo inversionista extranjero la de ajustarse a los compromisos internacionales, entre los cuales se encuentra la Decisión 24", aprobada por la Comisión del Acuerdo de Cartagena<sup>25, 26</sup>.

<sup>24</sup> Bolivia, que incorporó la Decisión 24 en su legislación, por Decreto Ley 9798, estableció algunas normas que parecen incompatibles con ella como la que eximía de la obligación de transformación, a las nuevas empresas extranjeras que limitarían su mercado al territorio boliviano. Sin embargo, a esta presunta infracción no se le dio la importancia que se atribuyó al caso chileno. Sr. Roger FONTAINE, obra citada, pág. 21.

<sup>25</sup> Exposición del Embajador Alejandro Jara Lazcano, representante titular de Chile, en la Comisión del Acuerdo de Cartagena, XVI, no período de Sesiones Ordinarias.

<sup>26</sup> Se sostuvo también, por algunos juristas chilenos que la Decisión 24 regiría las inversiones extranjeras que desearan aprovechar las ventajas del mercado subregional y que para las otras se aplicaría el Decreto Ley 600.

No obstante estas aclaraciones del Gobierno de Chile y del texto del referido artículo 3º del Decreto Ley 600<sup>27</sup>, los restantes cinco países del Pacto Andino, estimaron que ese cuerpo legal era incompatible con la Decisión 24, contravenía el artículo 27 del Acuerdo de Cartagena, e invitaron al Gobierno de Chile a “restablecer” plenamente la vigencia de la Decisión 24 y ajustar sus disposiciones legales internas a esa Decisión<sup>28</sup>.

Chile rechazó “en aquella oportunidad esa declaración condenatoria, por los términos en que fue emitida y por estar basada en presunciones carentes de fundamentos de hecho y de derecho”<sup>28</sup>.

Así quedó planteado el conflicto, en términos fundamentalmente jurídicos; se trataba del problema del predominio del ordenamiento jurídico comunitario —originario y derivado— sobre la legislación actual y futura de los Estados Miembros, y la determinación de la efectividad de la violación de la Decisión 24 por parte del Decreto Ley 600 de Chile<sup>29</sup>.

La no existencia de un órgano jurisdiccional o de un Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, hacía más difícil su solución.

En estas circunstancias, la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en su XV Período de Sesiones Ordinarias, encomendó a la Junta del Acuerdo la realización de las exploraciones necesarias en relación con los problemas deri-

<sup>27</sup> Dice el inciso 2º del art. 3º del Decreto Ley 600: “Los contratos que se convengan en cada caso, reducidos a escritura pública, deberán publicarse en extracto en el Diario Oficial y contendrán principalmente el régimen cambiario, de remesas al exterior, tributario y otros que corresponda aplicar a los titulares de dichas inversiones, en conformidad a la legislación nacional y a las obligaciones internacionales de cumplimiento válidamente obligatorio en Chile”.

<sup>28</sup> Alejandro JARA, en Exposición citada.

<sup>29</sup> Planteado en estos términos es evidente que se trata de un conflicto de carácter jurídico, sin embargo, debemos reconocer que su raíz era de carácter político-económico, como se vio más adelante al resurgir, con esa connotación cuando, en 1976, la crisis se acentuó y determinó el retiro de Chile.

vados de la Decisión 24, las que consistieron, entre otras, en conversaciones con las autoridades chilenas.

Estas gestiones de la Junta del Acuerdo tuvieron pleno éxito y de la solución quedó constancia en las actas del XVI período de Sesiones Ordinarias de la Junta. (Lima, 12 a 14 de noviembre de 1974).

En la parte V del acta se dice que "se obtuvieron las siguientes conclusiones y constancias:

I. Con respecto al punto I de la Agenda "Aplicación de la Decisión 24 en los Países Miembros", la Comisión escuchó un informe del Coordinador de la Junta acerca de la manera cómo ésta cumplió el mandato que sobre el particular le dio la Comisión en su décimo-quinto período de sesiones ordinarias. La exposición del Coordinador de la Junta figura como Anexo II de la presente Acta.

Asimismo, la Comisión escuchó la exposición que sobre la materia hizo el Embajador Alejandro Jara Lazcano, Representante Titular de Chile. Dicha exposición figura como Anexo II de la presente Acta.

Una vez oídas las mencionadas intervenciones y después de un intercambio de opiniones, la Comisión aprobó por unanimidad la siguiente Declaración:

A. La Comisión, al tomar conocimiento de las medidas adoptadas y por adoptarse por el Gobierno de Chile, a que se refieren el informe del Coordinador de la Junta y la exposición del Representante de dicho país, reconoce que el Decreto Ley 746 expedido por el Gobierno de Chile el 6 de noviembre de 1974, pone de manifiesto que la Decisión 24 se encuentra en plena vigencia en ese país y forma parte del ordenamiento jurídico, motivo por el cual la Comisión expresa su complacencia.

B. La Comisión, asimismo, entiende que la Decisión 24, por su calidad de compromiso internacional, tiene en todos los países miembros jerarquía superior a disposiciones internas sobre inversiones extranjeras y sobre marcas, patentes, licencias y regalías y que, en consecuencia, prevalece sobre ellas”.

Esta Declaración, debe examinarse en conjunto con el informe del Coordinador de la Junta, con la exposición que hizo el Embajador Alejandro Jara Lazcano, Representante Titular de Chile, y con el texto del Decreto Ley 746, del Gobierno de Chile.

El Coordinador de la Junta del Acuerdo de Cartagena, doctor Germánico Salgado P., al dar una completa cuenta de la misión que se le encomendó a la Junta, explicó el resultado de sus conversaciones con el Gobierno de Chile y los pasos que éste estaba resuelto a dar en lo que se refiere a la plena vigencia de la Decisión 24 en ese país, y dijo que “la Junta consideró y considera esas conversaciones como muy constructivas y estimó y estima que podría haber base para un arreglo de los problemas suscitados en relación con el punto 1 de la agenda, “Aplicación a la Decisión 24”.

Hay un párrafo del informe del Dr. Salgado que estimamos conveniente transcribir y que dice lo siguiente: “el Gobierno de Chile nos dijo que entendía que tan rápidamente como sea posible, la Comisión del Acuerdo de Cartagena continuaría en el análisis de la aplicación de la Decisión 24 en los Países Miembros, mediante los trabajos que la Junta hiciera sobre la materia. Dichos trabajos deben referirse, tanto a aquellos aspectos susceptibles de una reglamentación común, sobre los cuales sería necesario una propuesta de la Junta, como para aclarar las dudas de interpretación que existen en relación con la Decisión 24 y eventualmente las reformas que conviniese hacer a la misma. El análisis correspondiente debería fundarse en una evaluación de los problemas concretos de la aplicación de la Decisión en los Países Miembros. En esa ocasión, el

Coordinador de la Junta destacó especialmente que debe quedar explícita la obligación que tendrían todos los Países Miembros de ajustar sus disposiciones nacionales sobre inversión extranjera a las conclusiones y acuerdos a los que se llegue en los trabajos antes mencionados, tanto en materia de reglamentación e interpretación, como en cuanto a eventuales reformas a la Decisión 24<sup>30</sup>.

El Representante Titular de Chile, Embajador Jara, después de reiterar que nunca hubo incumplimiento de parte de Chile, ni duda alguna sobre la plena vigencia de la Decisión 24<sup>30</sup>, expresó que “con el objeto de producir un consenso tendiente a dilucidar de manera categórica el problema de interpretación jurídica planteado, el Gobierno de Chile, reconociendo el valor que tenían las observaciones de los miembros de la Junta, decidió agregar en los considerandos y en la parte resolutive del referido Decreto Ley<sup>31</sup> una mención expresa que reconoce que la Decisión 24 constituye un instrumento que forma parte del ordenamiento jurídico chileno en materia de inversiones extranjeras<sup>32</sup>. El Embajador Jara también manifestó que “Es evidente, y así lo entiende mi Gobierno que la Decisión 24 por su calidad de compromiso internacional, tiene en todos los Países Miembros una jerarquía jurídica superior, que en caso de conflicto con la legislación interna la coloca en condiciones de primar sobre ésta”<sup>32</sup>.

Para completar esta relación diremos que el Decreto Ley 746, a que se refirió el Embajador Jara, publicado en Diario Oficial, de 9 de noviembre de 1975, en sus considerandos expresa que la Decisión 24 “se encuentra incorporada al ordenamiento jurídico chileno”, y en el texto de su artículo único se dice “El Comité de Inversiones Extranjeras creado por el art. 26 y siguientes del Decreto Ley 600,

---

<sup>30</sup> Efectivamente, mientras Chile fue miembro del Acuerdo de Cartagena aplicó la Decisión 24, sólo se eximieron aquellas inversiones que la misma Decisión permitía.

<sup>31</sup> Se refiere al Decreto Ley 746, del Gobierno de Chile.

<sup>32</sup> Alejandro Jara, exposición citada.

de 1974, será Órgano Nacional Competente para los efectos de la aplicación de dicho Decreto Ley y de la Decisión 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena puesta en vigencia por Decreto 482, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 25 de junio de 1971, instrumento que forma parte del ordenamiento jurídico sobre la materia”<sup>33 34</sup>.

La solución al problema de la compatibilidad del Decreto Ley 600, de Chile con la Decisión 24 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena tiene aspectos muy interesantes, que conviene analizar.

En primer lugar, en el plano jurídico parece resolver un problema que no quedó claramente dilucidado en el Acuerdo de Cartagena, cual es el de la prioridad de las normas comunitarias, tanto originarias como derivadas, como es el caso del art. 27 del Acuerdo y la Decisión 24, sobre las normas nacionales, presentes o futuras.

Creemos que la resolución de la Comisión, las declaraciones, tanto del Coordinador de la Junta como del Representante Titular de Chile ante la Comisión, Embajador Alejandro Jara Lazcano, y las normas de derecho dictadas por Chile, todas coincidentes, son elementos de extraordinario valor jurídico para la interpretación del Acuerdo de Cartagena.

Creemos igualmente que son perfectamente aplicables las normas sobre interpretación de los tratados, que se contienen en la Convención de Viena sobre el Derecho de los

---

<sup>33</sup> Se quiso resolver un problema que se presentó anteriormente en Chile, en relación con la forma que había sido puesta en vigencia la Decisión 24 en este país. La Contraloría General de la República estimó que era materia de Ley; sin embargo, el Gobierno le puso en vigencia por Decreto Supremo N° 482, de 1971. (Llamado de “insistencia”, con la firma de todos los ministros de Estado). Pero esta controversia interna no afectaba en absoluto la validez internacional de dicha Decisión.

<sup>34</sup> Posteriormente se dictaron los Decretos Leyes 748 y 818, que expresamente se refieren a la Decisión 24, reiterando así su reconocimiento de que forma parte del ordenamiento jurídico de Chile y tiene plena aplicación en el país.

Tratados<sup>35</sup>, cuyo artículo 31, N<sup>o</sup> 3, dice: “Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

“a) Todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del Tratado o de la aplicación de sus disposiciones;

“b) Toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por el cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del Tratado”.

Por otra parte, esto viene a reafirmar la norma establecida en la Decisión 6, de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que en su artículo 21 se refiere a la vigencia de las Decisiones, que es la forma habitual mediante la Comisión expresa su voluntad. En efecto, ese artículo contempla dos situaciones: “en los casos en que sus disposiciones impliquen obligaciones para los Países Miembros o para los órganos del Acuerdo, se indicará la fecha de su entrada en vigor en el artículo final”<sup>36</sup>; “en caso contrario, se entiende que la fecha correspondiente es la de aprobación del acta final de la reunión respectiva”.

Por lo demás, sólo se trata de la confirmación de los principios de Derecho Internacional y Comunitario, en el sentido de que un compromiso internacional no puede ser modificado unilateralmente por un País Miembro.

<sup>35</sup> Aunque esta Convención no ha sido ratificada por los Países Miembros, tiene a juicio de los especialistas en Derecho Internacional pleno valor en estos países porque, en la parte que estamos citando, no es otra cosa que la codificación de una costumbre internacional unánimemente aceptada.

<sup>36</sup> En el caso de la decisión 24 se decía que “El presente régimen entrará en vigor cuando todos los países hayan depositado en la Secretaría de la Junta los instrumentos por los cuales lo pongan en práctica en sus respectivos territorios, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 27 del Acuerdo de Cartagena”. A la época de la dictación del D.L. 600, la decisión, 24 estaba en plena vigencia..

El segundo aspecto que debemos destacar es que si bien había quedado resuelto el principal problema jurídico y se había sentado un importante precedente de Derecho Comunitario Andino, quedaban pendientes otros aspectos, algunos también jurídicos (reglamento e interpretación uniforme) y otros que decían relación con el posible perfeccionamiento de la Decisión 24, en que había elementos políticos y económicos.

La resolución de la Comisión, en estos puntos, adoptada en el mismo XVI Período de sesiones ordinarias y cuya constancia está en el acta de esa reunión, dice:

“A. Encomendar a la Junta que complete el análisis de la aplicación de la Decisión 24 en los Países Miembros, mediante los estudios que hicieron falta e identifique los aspectos relacionados con su aplicación práctica”. “Para tales efectos, la Junta realizará las consultas pertinentes con cada uno de los Gobiernos de los Países Miembros en la forma que considere más adecuada para el cumplimiento de su mandato”.

“B. Solicitar a la Junta que, con base en los análisis y consultas a que se refiere el punto anterior presente a la Comisión:

i) Una propuesta de reglamento común de la Decisión 24 en aquellas materias que sean de competencia de la Comisión; y

ii) Una propuesta encaminada a la aplicación armónica de la Decisión 24 en aquellas materias en que pueden suscitarse problemas de interpretación.

“C. Considerar los aspectos que hubiere necesidad de perfeccionar en la Decisión 24. Para tal propósito la Junta recogerá los planteamientos que los gobiernos formulen al respecto y si fuese el caso, presentará la propuesta correspondiente”.

“D. Convocar el Comité Consultivo, a que se refiere el artículo 19 del Acuerdo, para que analice

las proposiciones de la Junta, mencionadas en los puntos B y C anteriores, antes de su consideración por la Comisión conforme al artículo 21 del Acuerdo”.

De manera que, dilucidado como hemos dicho el problema jurídico básico (predominio de la norma comunitaria), quedaba por solucionar las importantes cuestiones del alcance de la Decisión 24, la dictación de su reglamento y las posibles modificaciones, que eran reclamadas especialmente por Chile. Más adelante veremos cómo en estas últimas materias no hubo consenso entre los 6 países del Acuerdo de Cartagena y fue éste uno de los factores decisivos en el desarrollo posterior de la crisis de la integración Andina.

#### 4. LA DECISION 100, QUE RECOMENDO LA SUSCRIPCION DEL PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO DE CARTAGENA Y CRISIS QUE CONDUJO AL RETIRO DE CHILE

Superada la controversia jurídica, quedaban pendientes, como hemos dicho, otros aspectos referentes a la Decisión 24, y, lo que es muy importante, correspondía abocarse a los problemas de orden general que hechos expuesto anteriormente, y en especial a aquéllos que se referían a la suscripción de un instrumento adicional o protocolo que enmendara el Acuerdo de Cartagena, ya que su solución excedía las facultades de los órganos del Acuerdo. Nos referimos especialmente al Arancel Externo Común y a los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, respecto de los productos reservados para dichos Programas e incluidos en la nómina de reserva.

No era fácil resolver esos problemas, porque, como se ha señalado, la relativa homogeneidad que existió en un comienzo, en la concepción de la integración, en general, y de las políticas económicas a seguir, en particular, se había

perdido y, por otra parte, la situación de la coyuntura económica en los diversos países andinos, era muy diferente.

Las negociaciones entre los Países Miembros fueron muy difíciles<sup>37</sup>; se iniciaron en el XIX Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (9-12 y 26 al 31 de diciembre de 1975) y culminaron en el XVI Período de Sesiones Extraordinarias, de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que debió celebrarse en tres etapas (del 28 de febrero al 3 de marzo, el 30 de marzo y del 6 al 9 de abril, todas en 1976).

En el XIX Período de Sesiones Ordinarias no se obtuvo acuerdo sobre el Arancel Externo Común, de manera que venció el plazo que, para formularlo, contenía el artículo 62 del Acuerdo de Cartagena. Tampoco se aprobaron nuevos Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, con lo que jurídicamente, los productos reservados para esta finalidad debían pasar, según el Acuerdo de Cartagena, al Programa de Liberación, lo que habría tenido serias consecuencias, según se ha explicado anteriormente. Para evitar estos efectos, "la Comisión aprobó por unanimidad la siguiente declaración: Los Representantes Plenipotenciarios de los Países Miembros declaran que se comprometen en nombre de sus Gobiernos a abstenerse de formular declaraciones a cualquier otro de los Países Miembros por el hecho de que las restricciones de todo orden aplicables a la importación de los productos que aún figuran en la nómina de que trata el artículo 47 del Acuerdo no sean eliminados en la fecha allí establecida"<sup>38</sup>.

En el XVI Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, se logró el consenso necesario para resolver los principales problemas que re-

<sup>37</sup> Mayores detalles sobre las negociaciones realizadas entre los Gobiernos de los Estados Miembros, durante todo el período de crisis, puedan encontrarse en "El Retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena. Cronología de una crisis", de Manuel Casanova, Documento de Trabajo N° 65, de la Corporación de Promoción Universitaria, CPU, Santiago, octubre 1977.

<sup>38</sup> Del acta de XIX Período Ordinario de Sesiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, Punto V, Número 7.

querían modificación del Acuerdo, aprobándose al efecto la Decisión 100; dejó sin embargo pendiente lo que se refería al estudio de la Decisión 24, para cuya modificación, si se estimaba necesaria, no se requería Protocolo modificatoria del Acuerdo.

Examinaremos, en forma general, las principales disposiciones de la Decisión 100, que recomienda la suscripción de un Protocolo adicional al Acuerdo de Cartagena, y más adelante veremos la situación en que quedó el problema de la revisión de la Decisión 24.

Las ideas básicas de la Decisión 100 fueron las siguientes:

- Ampliación en 2 años de los plazos para el cumplimiento del Programa de Liberación, para la reserva de productos destinados a los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial y para el Arancel Externo Común, entre otros.
- Flexibilización de algunos mecanismos que estaban siendo objeto de controversia. Así se estableció que el Arancel Externo Común que debería aprobarse a más tardar el 31 de diciembre de 1977, “deberá contemplar niveles de protección máxima y mínima en favor de la producción subregional, teniendo en cuenta el objetivo del Acuerdo de armonizar las políticas económicas de los Países Miembros y la existencia actual de diversas políticas económicas que incluyen, entre otras, las políticas monetarias, cambiarias y para-arancelarias”. Se adoptó así la idea de que en vez de un arancel externo único para cada producto, pudiera establecerse una “franja arancelaria”, que contemplara mejor los intereses y políticas de los Estados Miembros<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Es evidente que una franja arancelaria sólo puede concebirse y tiene sentido entre límites máximo y mínimo relativamente cercanos. Una gran diferencia en la protección como la que es un momento se postulaba (100%, por Perú y 35%, por Chile) desvirtuaría totalmente la idea del Arancel Externo Común.

- Respecto de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, además de prorrogarse en 2 años el plazo para formularlos y de modificar la forma de su aprobación, se flexibilizaron de manera de permitir a los países que hubieran votado negativamente un programa determinado de abstenerse de participar en él, y se estableció que en ese caso, el referido programa entraría en vigencia para los demás países, siempre que fuesen por lo menos cuatro los que desearan hacerlo. En la misma Decisión se dan normas para resolver los diversos problemas a que pudiera dar origen esta nueva modalidad.

Durante la reunión "la Representación de Chile planteó una vez más su opinión de que la Decisión 24 debería ser sometida a una revisión con el fin de eliminar ciertas rigideces"<sup>40</sup>. Las peticiones de Chile se contienen en el memorándum, que se insertó como anexo VI del acta de ese XVI Período de Sesiones Extraordinarias y en el que, después de expresar los fundamentos de su petición, dice:

### "3. RIGIDECES BASICAS QUE ACUSA LA DECISION

"3.1 Remesas de utilidades netas comprobadas no superiores al 14%.

"3.2. Prohibición al capital extranjero de adquirir acciones, participaciones o derechos de propiedad de inversionistas nacionales.

"3.3. Procedimiento y obligación de transformación de las empresas extranjeras en mixtas.

"3.4. Algunas razones:

"3.4.1. La remesa limitada es discriminatoria entre países que tienen mercado libre de corredores

<sup>40</sup> Alejandro Jara, en Acta del XVI Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

y aquéllos que sólo tienen mercado bancario oficial.

“3.4.2. La escasez de recursos nacionales impide la compra de activos de enorme valor en poder del Estado por pasados períodos de estatización.

“3.4.3. La obligación de transformarse en mixtas no resulta, en todos los casos incentivante a la inversión extranjera y obligaría, cuando fuera de su interés, al Estado o al escaso capital privado nacional a aportar sumas que, o no tiene la caja fiscal (o que obtendría a costa de emisión inorgánica e inflación), o que simplemente no posee en forma suficiente al área privada nacional. Por otra parte, dicha escasez amerita una libre asignación de los recursos y en especial que ellos sean aplicados a la creación de nuevas fuentes productivas y no en la compra de lo ya existente.

#### “4. PROPOSICION

“Se aborde un reestudio de la Decisión 24 dentro del nuevo espíritu cuyo consenso se ha logrado en Lima con miras a una flexibilización de sus normas, con las modificaciones expresas, tácitas o reglamentarias que sean del caso y que conduzcan a hacer realmente posible la llegada del capital extranjero para la contribución al desarrollo de cada país”<sup>41</sup>.

El problema de la revisión de la Decisión 24 no fue resuelto en esa reunión, pero se “acordó crear un Grupo

---

<sup>41</sup> Entre las propuestas concretas que hizo Chile estaban las de “eliminación del límite en la remesa de utilidades”, “modificación sustancial del proceso de transformación de las empresas extranjeras en nacionales o mixtas, incorporando el criterio de valor agregado al producto, como elemento adicional definitorio de la nacionalidad de la empresa en que intervienen capitales extranjeros” y “exonerar de la aplicación de la Decisión 24 a las empresas extranjeras que no desearan beneficiarse de las ventajas del Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena” (del Mensaje Presidencial 1977, ya citado, pág. 70-71).

de Trabajo del más alto nivel con el propósito de analizar y efectuar las recomendaciones correspondientes en relación con los temas tratados durante el desarrollo del presente período de sesiones y cuya definición se encuentra pendiente ante la necesidad de recoger mayores antecedentes". Se acordó, igualmente, que en la próxima reunión ordinaria de la Comisión "se consideraría prioritariamente el informe del Grupo de Trabajo". Hemos transcrito estos párrafos porque la expresión "prioritariamente" dará lugar a problemas más adelante y será uno de los aspectos importantes de la crisis que significará, el retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena.

En el único aspecto, referente a inversiones extranjeras, en que se adoptó resolución en ese XVI Período de Sesiones Extraordinarias, que contemplaba la situación de Chile, fue el de facultar, por Decisión 97, "al Gobierno de Chile para autorizar la venta a inversionistas extranjeros de las acciones, participaciones o derechos en las empresas que pertenecen total o parcialmente a la Corporación de Fomento de la Producción de ese país y que figuran en el anexo de la presente Decisión". Estas empresas no gozarían de las ventajas del Programa de Liberación del Acuerdo hasta que convinieran su transformación en empresas nacionales o mixtas, contándose el plazo de transformación desde la fecha de vigencia de esta Decisión. Y se estableció que ella regiría a partir de la fecha en que entrara en vigor el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena cuya suscripción recomendaba la Decisión 100 de la Comisión.

Durante un tiempo pudo creerse que, con la aprobación unánime de la Decisión 100, se habían obviado los aspectos más complejos y difíciles de solucionar y se entraba, así, en un período de entendimiento y de decisión política por parte de los Países Miembros.

Sin embargo, este optimismo no estaba justificado por la realidad que vivía el Grupo Andino.

Para comprender mejor los conflictos que se presentaron, es conveniente analizar tanto los problemas de derecho como los de carácter político y económico.

En relación con los aspectos de derecho, examinaremos el fundamento jurídico de la Decisión 100 y el valor y alcance que ella tenía.

El fundamento jurídico de la Decisión 100 se encuentra en la facultad que el artículo 7, letra f) da a la Comisión del Acuerdo de Cartagena para "proponer a los Países Miembros modificaciones al presente Acuerdo", y en el artículo 11, letra a), que establece como excepción a la regla general de adopción de decisiones por los dos tercios de los Países Miembros, las que se refieren a "las materias incluidas en el anexo I del presente Acuerdo", en las cuales la Comisión adoptaría sus decisiones por los dos tercios de votos afirmativos y sin que haya voto negativo. Precisamente, en ese anexo I, en su número 2, se encuentra la de "Aprobar las modificaciones al presente Acuerdo".

De manera que lo que puede hacer la Comisión del Acuerdo de Cartagena es *proponer a los Países Miembros modificaciones al Acuerdo*. Y, como dice Manuel Casanova, "esta observación tiene importancia por cuanto la Comisión como órgano del Acuerdo no puede modificar sus disposiciones. Esto no implica afirmar que los mismos personeros que constituyen la Comisión del Acuerdo de Cartagena no pueden constituirse también en un órgano negociador del conjunto de países que forman el Acuerdo y suscribir las reformas que sean necesarias"<sup>42</sup>.

"Sin embargo, en este caso se siguió el camino institucional interno. Ello determinó una doble instancia en la resolución del problema. En efecto, los problemas surgieron más agudamente luego de la firma de la Decisión 100 cuando se trató de implementar efectivamente las reformas sugeridas por la Decisión 100"<sup>42</sup>.

En lo que se refiere al valor jurídico de la Decisión 100, él se desprende claramente de su propio texto, que dice: "Visto: el artículo 7 del Acuerdo de Cartagena; De-

---

<sup>42</sup> Manuel Casanova, "El Retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena, ya citada, pág. 12.

cide: artículo único. Recomendar a los Gobiernos de los Países Miembros la suscripción del siguiente: PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO DE CARTAGENA”...

De manera que, no cabe duda, de que se trata de una simple recomendación. Ella no contempla plazos ni modalidades sobre la forma de entrada en vigencia. Sin embargo, como dice el profesor Raymundo Barros “dado el contexto en que fue aprobada y en aras de la seguridad jurídica que deben revestir los esquemas de integración, a cuyo amparo operan corrientes comerciales, colocaba a los Países Miembros en el *Compromiso Moral* de perfeccionarla a la brevedad posible”<sup>43</sup>.

No obstante no tener, la Decisión 100, una obligatoriedad inmediata, facilitaba el camino jurídico y éste parecía expedito, ya que era de presumir que quienes habían aprobado esa Decisión lo hacían con el ánimo de llevar a cabo sus normas y principios y constituían, como se ha dicho, un verdadero compromiso moral.

Pero la realidad era que quedaban siempre pendientes por lo menos dos aspectos que requerían de nuevos acuerdos entre los Países Miembros y cuya naturaleza era esencialmente política y económica, y por lo menos un país no suscribiría el Protocolo mientras no hubiera consenso sobre ellos. Nos referimos a la determinación de los niveles máximos y mínimos de la franja arancelaria y la revisión de la Decisión 24.

En el caso del Arancel Externo Común, es evidente que el sistema de “franja arancelaria” facilitaría la obtención de un acuerdo, que debía tener consenso de las partes, ya que su aprobación requería el voto afirmativo de dos tercios de los miembros, sin que hubiera voto negativo.

Sin embargo, como dice el Mensaje Presidencial de Chile de 1977, en las negociaciones sostenidas durante el curso de 1976, en el aspecto relacionado con el Arancel

---

<sup>43</sup> De un informe --no publicado-- del profesor Raymundo Barros Charlín.

Externo Común, los otros países estuvieron dispuestos a bajar los aranceles mínimos originales a una estructura que iba hasta un mínimo de 60%, con algunas excepciones de productos que tendrían niveles superiores. Estas cifras superaban significativamente y para numerosas partidas arancelarias, los niveles del arancel básico perseguido por Chile, de modo que no podían ser aceptables por nuestro país”<sup>44</sup>.

En lo que se refiere a la revisión de la Decisión 24, tampoco parecía fácil un acuerdo entre los puntos de vista de los Estados Miembros, especialmente entre Chile y los otros 5 países. Había, además, un aspecto de procedimiento; Chile, basado en el Acuerdo del XVI Período de Sesiones de la Junta del Acuerdo de Cartagena, referente al Grupo de Trabajo que analizaría los problemas de la Decisión 24, entre otros, pedía que las reformas que se discutirían de la referida Decisión “deberían figurar en primer lugar de la agenda y que una vez aprobadas estas reformas por todos los Países Miembros se podría proceder a otros temas y concretamente a la suscripción del Protocolo que debía implementar las soluciones y recomendaciones a las que había llegado la Decisión 100”<sup>45</sup>.

Estas circunstancias dieron lugar a que se aplazara la sesión ordinaria de la Comisión que había de resolver los problemas pendientes, y a que se realizaran delicadas negociaciones en que intervinieron tanto los Países Miembros como la Junta del Acuerdo<sup>46</sup>.

Los acontecimientos se precipitaron con motivo de suscribirse el 4 de agosto de 1976, en Lima, por los plenipotenciarios de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela un Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena, que contenía el texto de la Decisión 100, más un artículo agregado especialmente que no estaba contemplado en esa De-

---

<sup>44</sup> Mensaje Presidencial 1977, ya citado, pág. 67.

<sup>45</sup> Manuel Casanova, Retiro de Chile; obra citada, pág. 13.

<sup>46</sup> Revista de Integración Latinoamericana, Nº 6, de septiembre de 1976, pág. 48.

cisión ni había sido aprobado por la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

Este artículo nuevo, que llevaba el número 14, decía: "El presente instrumento entrará en vigor cuando los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena lo hubieren aprobado conforme a sus respectivos procedimientos legales y hubieren comunicado su aprobación a la Secretaría Ejecutiva de la ALALC.

"Si dentro de un plazo de 60 días contados a partir de esta fecha no hubiere entrado en vigor este Protocolo de conformidad con lo dispuesto en el párrafo anterior, los Estados que lo hubieren firmado y ratificado acordarán con aquellos que no lo hubieren hecho, el tratamiento y forma de aplicación de los derechos y obligaciones emanadas del Acuerdo de Cartagena. Asimismo, los países que hayan firmado y ratificado este Protocolo, acordarán su entrada en vigor".

Los firmantes fundamentaron su actitud en la convicción de que dicho instrumento constituía una fórmula adecuada para crear condiciones que permitieran avanzar efectivamente en el proceso de integración <sup>47</sup>.

El Plenipotenciario de Chile, Ministro de Economía Sr. Sergio de Castro, se negó a firmar este Protocolo por varias razones.

Estimaba que "a nada conducía la simple postergación de los plazos sin definiciones concretas que contribuyen a la solución de los problemas de fondo". Además, señalaba que con ese espíritu se había aprobado la recomendación contenida en la Decisión 100 (de suscribir un Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena) y sujeto a la condición de que previamente a su suscripción era necesario resolver los asuntos referidos a la Decisión 24 y al Arancel Externo Común. Expresó textualmente: "Antes de iniciarse el XX Período de Sesiones se comprueba que dicha condición previa no se ha cumplido y, en consecuencia, Chile

---

<sup>47</sup> Sr. Casanova, Retiro de Chile, pp. 14-15.

se ve obligado a dejar constancia de su voto negativo y de la improcedencia e ineficacia del Protocolo”<sup>48 49</sup>.

El otro argumentos del Sr. De Castro se fundamentaba en que el instrumento suscrito por los otros 5 Países Miembros “ni siquiera es el original contenido en la Decisión 100 y, por consiguiente, debería haber sido objeto de una nueva Decisión, como lo establece el Acuerdo de Cartagena”<sup>48</sup>.

Según la interpretación chilena, ese Protocolo adolecía de cuatro fallas jurídicas fundamentales<sup>50</sup>.

En primer lugar, la adición de un artículo —el catorce— que no había sido aprobado reglamentariamente dentro de la Comisión y que contaba con la voluntad de sólo cinco Partes Contratantes.

En segundo lugar, el artículo 14 —agregado— omite la referencia al trámite de compatibilización ante el Comité Ejecutivo Permanente (CEP) de la ALALC, y sólo establece que el documento será depositado en la Secretaría Ejecutiva de la ALALC, en circunstancias de que tanto el Acuerdo de Cartagena como sus Protocolos adicionales modificatorios deben cumplir con ese trámite de compatibilización. Esta compatibilización sólo podía tener lugar en el Comité Ejecutivo Permanente si no existe voto negativo y es por eso que los cinco Miembros del Acuerdo de Cartagena quisieron omitir este trámite esencial.

En tercer lugar, el artículo 14 del Protocolo contenía una cláusula de “eventual expulsión” de los países que no hubiesen firmado y ratificado el documento; en circunstancias de que “el Acuerdo de Cartagena no contenía cláu-

---

<sup>48</sup> Revista Integración Latinoamericana, N<sup>o</sup> 6, de Septiembre de 1976, pág. 48.

<sup>49</sup> El ministro Sr. de Castro se refiere al Acuerdo adoptado en el XVI Período de Sesiones Extraordinarias referente a la formación de un Grupo de Trabajo, que haría recomendaciones sobre los asuntos pendientes, entre ellos el estudio de la Decisión 24, y que en la próxima reunión ordinaria de la Comisión este informe se consideraría “prioritariamente”, según ya lo hemos visto anteriormente.

<sup>50</sup> Mensaje Presidencial 1977, en su pág. 75, contiene estos argumentos.

sula de expulsión y es una norma elemental de Derecho Internacional que una cláusula de este tipo sólo puede incorporarse a un Tratado Internacional cuando cuenta con el consenso de todas las Partes Contratantes”.

En cuarto lugar, se señalaba que el Protocolo suscrito por los otros cinco países era jurídicamente ineficaz, por “el hecho que no contaba con la firma de los representantes de todos los Países Miembros, tal como lo requieren las normas más elementales de Derecho Internacional”<sup>50</sup>.

Algunos días después de la negativa del Ministro de Chile a suscribir el Protocolo que, efectivamente, adolecía de vicios jurídicos como los señalados, los que en sus aspectos esenciales compartimos, los Ministros de los países firmantes de ese documento se reunieron en Sochagotá, departamento de Boyacá, Colombia, con el objeto de intentar buscar una aproximación de criterio con los planteamientos de Chile<sup>51</sup>.

Resultado de esta reunión, efectuada los días 12 a 14 de agosto, fue la Declaración de Boyacá, que estimamos conveniente analizar y de la cual transcribimos los párrafos de mayor importancia.

En el Preámbulo de la Declaración de Boyacá, los representantes de los 5 países dicen que están “animados por el espíritu manifestado con motivo de la firma del Protocolo adicional al Acuerdo de Cartagena, suscrito en la ciudad de Lima el 4 de agosto de 1976”.

En cuanto al texto de la Declaración, estimamos conveniente destacar los siguientes aspectos:

En primer lugar, una reafirmación del valor del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena en cuanto “consagra jurídicamente el consenso logrado mediante la aprobación unánime de la Decisión 100 y constituye clara manifestación política del deseo de continuar en el proceso de integración andina, con los objetivos del Acuerdo, en especial el de lograr un desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros y acelerar su crecimiento”.

---

<sup>51</sup> Integración Latino Americana Nº 6, pág. 48.

Entre los fundamentos que señala esa Declaración, está el de que "el Protocolo contiene la fórmula jurídica adecuada para llenar el vacío jurídico que se había presentado"; que el art. 14, que establece el procedimiento para su puesta en vigencia "deja abierta la posibilidad para que todos los Países Miembros lo firmen y ratifiquen"; que "esta norma, de uso corriente en los convenios internacionales,<sup>52</sup> es una demostración más de que los problemas propios a todo proceso de integración se resuelven favorablemente a través del esfuerzo comunitario"; y termina en este aspecto diciendo que "conviene reiterar que, en un proceso integracionista, las decisiones son producto de una conjunción de voluntades, lograda con no pocos esfuerzos y sacrificios", y que "es precisamente por este equilibrio de costos y beneficios que cobra especial vitalidad una decisión comunitaria", y agrega que "Por ello, deben evitarse todas aquellas manifestaciones unilaterales que pretendan arrogarse la voluntad mayoritaria y expresar las conveniencias particulares de los países miembros.

El segundo aspecto, se refiere a la Decisión 24 sobre Régimen Común para el tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías.

Los representantes de los 5 Estados expresan que "se ha logrado un consenso en cuanto a la ratificación de los principios básicos que inspiraron a los países cuando aprobaron la mencionada Decisión". Señalaba que "entre estos principios conviene destacar la necesidad de reglas comunes muy claras para la inversión extranjera, reconociendo que el aporte de capitales extranjeros adecuadamente orientados desempeña un papel importante en el desarrollo sub-regional". Este tratamiento tiende a fortalecer a las empresas nacionales para permitirles el mayor acceso a la tec-

---

<sup>52</sup> Esta argumentación no la estimamos valedera, porque, como dice el profesor Raymundo Barros Charlín, en estudio citado, refiriéndose a este artículo 14, agregado, "este precepto se aparta de las normas puramente procesales" y modifica el Acuerdo de Cartagena y más aún "es violatorio del ordenamiento jurídico generado por el Tratado de Montevideo".

nología moderna y el goce de los beneficios derivados del proceso de integración, a través de la progresiva transformación de las empresas en nacionales o mixtas". "Del mismo modo, coincidieron en la importancia de la participación del capital subregional en el esfuerzo financiero comunitario para los programas andinos de desarrollo".

Reafirmados estos principios, la Declaración dice que "teniendo en cuenta la conveniencia de adecuar algunas de las normas tanto a la experiencia adquirida como a las nuevas realidades económicas, se ha acordado hacer más flexibles algunas de ellas".

Y señala, a manera de ejemplo, los siguientes:

- "aumentar significativamente el límite para la remisión de utilidades de los inversionistas extranjeros del 14% al 20%, y en permitir a los organismos nacionales competentes la fijación de porcentajes superiores";
- "aumentar, también significativamente, el límite de la reinversión automática del 5% al 7%";
- "dar el carácter de *nacionales* a las inversiones de propiedad de inversionistas subregionales y considerar como "*capital neutro*" a las inversiones de las entidades financieras internacionales de derecho público de las que forman parte los Países Miembros y otras entidades financieras públicas especializadas en el fomento y desarrollo económico";
- "considerar un tratamiento especial al capital latinoamericano en la oportunidad en que se concreten programas conjuntos de desarrollo";
- "y precisar el régimen de inversiones en empresas mixtas"<sup>53</sup>.

<sup>53</sup> Decisión 24 fue modificada, después del retiro de Chile, por Decisión 103, la que incorpora los principios de la Declaración de Boyacá.

Por último, en cuanto al Arancel Externo, expresaron su consenso en que él descansaría en "un más adecuado nivel de protección a la producción subregional respecto de la de terceros países, conciliando este propósito con la búsqueda de una mayor eficiencia que preserve los intereses de los consumidores subregionales".

Al término de estas consideraciones, la Declaración expresa que "los países reiteran una vez más sus recientes votos para que, dentro del plazo señalado en el Protocolo, todos los Países Miembros lo firmen y ratifiquen y continúen vigorosamente con la tarea de construir un Grupo Andino totalmente integrado".

Los representantes de los 5 países que habían formulado la Declaración fueron muy explícitos en el sentido de que se trataba de una importante aproximación a la posición de Chile y que no irían más allá en cuanto a concesiones a este país<sup>54 55</sup>.

El Gobierno de Chile, a través de sus representantes, manifestó que la Declaración de Boyacá era manifiestamente insuficiente y no significaba un acercamiento efectivo a los planteamientos chilenos que "Chile mantiene invariable la petición para que se modifique sustancialmente la Decisión 24, porque necesita de la inversión extranjera para conseguir un desarrollo acelerado de la economía y su capacidad de ahorro interno es insuficiente para conseguir tal propósito" y que la estructura arancelaria debería fluctuar entre el 10 y el 35 por ciento<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Ver declaraciones de los Delegados, en Integración Latinoamericana N° 6, págs. 48 y 49.

<sup>55</sup> Es interesante señalar que en una Conferencia dictada por el Presidente de Colombia, Alfonso López Michelsen, ya citada, expone sus ideas sobre esta materia y ellas están muy próximas a las del Gobierno de Chile, y por supuesto van mucho más allá en su acercamiento a este país, que la Declaración de Boyacá.

<sup>56</sup> Exposición del Delegado de Chile ante la Comisión del Acuerdo. Sr. Adelio Pipino en Integración Latinoamericana, N° 6, pág. 49.

El problema seguía planteado en dos aspectos en que no se veía posibilidades de acuerdo: la modificación sustancial de la Decisión 24 y los niveles adecuados para el establecimiento de un arancel externo.

En vista de que esta situación significaba una virtual paralización del proceso de integración andina se consultó directamente al Representante de Chile "si había considerado el eventual retiro de Chile por la vía de la denuncia del Acuerdo"<sup>57</sup>.

La posición de este país era la siguiente: "Chile no estaba dispuesto a suscribir un Protocolo emanado de la Decisión 100 sin obtener una satisfacción en materia de aranceles externos y frente al tratamiento a la inversión extranjera". "Tampoco iba a denunciar el Acuerdo ya que en el aspecto de política internacional constituía una acción negativa". "También la denuncia era inconveniente desde el punto de vista económica ya que, según el Acuerdo, artículo 111, permanecerían vigentes por un plazo de cinco años las ventajas recibidas y otorgadas de conformidad con el Programa de Liberación". "Por otra parte, Chile no podía ser expulsado ya que, como se ha dicho, esta acción no está contenida en el Acuerdo de Cartagena y aquella cláusula estipulada en el artículo agregado a un Protocolo emanado de la Decisión 100, no tenía validez alguna"<sup>58</sup>.

En los meses de septiembre y octubre de 1976 se estudian diversas fórmulas para solucionar esta "impasse". Resumiremos las ideas que se presentaron en este período, hasta que se logró un consenso a través del Protocolo adicional al Acuerdo de Cartagena, suscrito el 5 de octubre de 1976, por los gobiernos de los 6 países.

Básicamente, la propuesta de Chile era de "modificar el Acuerdo de Cartagena creando la categoría de "países asociados" con derechos y obligaciones particulares, la que

<sup>57</sup> Ministro Sr. De Castro, Nº 6, pág. 49, en Integración Latinoamericana.

<sup>58</sup> Mensaje Presidencial 1977, pág. 76.

quedaría abierta a cualquier País Miembro, conservando éste su derecho a reincorporarse a la plena participación en el momento que lo estimara conveniente. Una vez definida y en vigencia tal categoría, Chile haría uso del mecanismo recién creado”<sup>58</sup>.

Esta idea no fue aceptada por los representantes de los otros cinco países andinos<sup>59</sup>, los que reunidos los días 25 y 26 de septiembre en la ciudad de Cali, Colombia, con el objeto de buscar fórmulas que “faciliten a Chile, por una parte, aplicar su propio modelo de desarrollo económico y a los restantes Países Miembros, por la otra, proseguir en sus respectivos esfuerzos para alcanzar un desarrollo equilibrado y armonioso”, acordaron:

“1) Formular un nuevo llamado al Gobierno de Chile para que contribuya al restablecimiento pleno de la normalidad del Proceso de Integración Andina, mediante la firma y ratificación del Protocolo Adicional en el plazo previsto para su suscripción.

“2) Reiterar su disposición de convenir con Chile, como resultado del restablecimiento de dicha normalidad, un régimen especial de carácter temporal relacionado con el cumplimiento de las obligaciones y el ejercicio de los derechos que emanan del Acuerdo de Cartagena, sus protocolos, instrumentos adicionales, las decisiones de la Comisión, las resoluciones de la Junta y otras normas dictadas por los órganos principales del Acuerdo. Igualmente, estar dispuestos a establecer las condiciones y plazos mediante las cuales quede abierta la posibilidad para Chile de reintegrarse al Acuerdo.

“3) Ratificar su voluntad unánime de adoptar los mecanismos que permitan a los países declarantes, continuar avanzando en la consecución de los ob-

---

<sup>59</sup> Esos cinco países consideraban que la incorporación de esta idea de Chile, posibilitaba la salida de otros países por esta vía.

jetivos previstas en el Acuerdo de Cartagena, aun en la eventualidad de que Chile no acepte los términos propuestos en las dos primeras partes de la presente Declaración”<sup>60</sup>.

Estos puntos de vista eran claramente diferentes; sin embargo, a nuestro juicio, eran susceptibles de un acercamiento, que hubiera permitido continuar la marcha del proceso. Pero, en todo caso, debería haberse tratado de obtener un consenso y de establecer modalidades libremente consentidas por Chile y no fijadas por los otros cinco miembros.

No obstante, ese acuerdo no se produjo y se llegó a las reuniones del 2 de octubre de 1976, correspondientes al XX Período Ordinario de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en que los representantes de los Países Miembros eran todos Ministros de Estado de sus Naciones.

## 5. FORMA EN QUE SE PRODUJO EL RETIRO DE CHILE

### 5.1. ALTERNATIVAS QUE SE PRESENTARON

Ante la imposibilidad de dar solución a la crisis mediante un consenso de las Partes en los aspectos más conflictivos: política arancelaria, programación del desarrollo y tratamiento a los capitales extranjeros, ya que en estos puntos había divergencias de fondo que provenían de una concepción diferente de las grandes líneas de la política económica nacional, se buscaron caminos que condujeran a que Chile permaneciera en el Acuerdo de Cartagena, pero en condiciones especiales.

Las posiciones de Chile, que proponía la calidad de “miembro asociado” y la de los otros 5 países que se incli-

<sup>60</sup> En Informativo ALALC, N° 712/713 12, 19 octubre 1975, pág. 4.

naban por un "régimen especial de carácter temporal", no lograron ser conciliadas en la reunión del XX período de Sesiones Ordinarias (Lima 2-4 octubre 1976), de manera que no se produjo un acuerdo que hubiera permitido resolver, en forma inmediata, el problema.

En estas circunstancias, se suscribió, en Lima, por los plenipotenciarios de los Gobiernos de los 6 países andinos, el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena de 5 de octubre de 1976,<sup>61</sup> que en definitiva, resolvería el conflicto existente, pero, desgraciadamente, a nuestro juicio, a través del retiro de Chile, país que conservaría sólo algunos lazos con el Acuerdo de Cartagena.

Este Protocolo contenía dos soluciones alternativas: *La primera consistía en la posibilidad de crear un régimen especial para Chile.* Para estos efectos, se creaba "una Comisión Especial entre Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, por una parte, y Chile, por la otra, con el objeto de que, en el plazo de veinticuatro días, a partir de la fecha del presente Protocolo, acuerde un régimen especial y por un plazo definido, al que se sujetarán entre ellas los derechos y obligaciones derivados de su condición de Países Miembros del Acuerdo de Cartagena". (art. 1º).

*La segunda alternativa era el retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena.* Así, el artículo 2º del Protocolo disponía que "si al cumplimiento del plazo señalado en el artículo anterior no se hubiere alcanzado un acuerdo entre las Partes, éstas convienen desde ya en que Chile, en virtud del presente instrumento se retira del Acuerdo de Cartagena; renunciando a todos sus derechos y cesando todas sus obligaciones derivadas de dicho Acuerdo, sus Protocolos, Decisiones, Resoluciones, a partir del 30 de octubre de 1976, excepto los derechos y obligaciones emanadas de las De-

---

<sup>61</sup> Este Protocolo se suscribió directamente por los plenipotenciarios y, a diferencia de otros casos, no fue objeto de una Decisión previa de la Comisión de Acuerdos de Cartagena, lo que no es jurídicamente indispensable, aunque había sido la práctica en el proceso andino.

cisiones 40, 46, 56 y 94, los que permanecerán plenamente vigentes”.

Con motivo de suscribirse este Protocolo, el Ministro de Hacienda de Chile, cuya firma lleva ese documento, declaró:

“Chile confía en que la Comisión Especial lleve a feliz término su cometido”, y agregó, “El Gobierno de Chile había propuesto inicialmente la creación de una categoría especial de “países asociados” dentro del Acuerdo, con vigencia indefinida. Aquellos países cuyas condiciones internas no las permitieran, en un determinado momento, áccoger todas las obligaciones que pudieran derivarse de la dinámica comunitaria, podrían seguir adscritos al Acuerdo mediante el estatuto especial propuesto. Chile abandonaba el concepto de generalidad que atribuía al régimen de excepción, aceptando que éste se estableciera únicamente para su propia situación, y sujeto a un plazo no mayor de 3 años”<sup>62</sup>.

De acuerdo con el Protocolo Adicional se constituyó el 21 de octubre de 1976, la Comisión Especial prevista en su artículo 1º, la cual celebró una serie de reuniones hasta el día 29 del mismo mes, sin que se lograra consenso sobre el régimen especial que se preveía para Chile.

Es interesante señalar cuáles fueron los puntos de vista de Chile y de las demás Partes Contratantes.

Chile presentó sus proposiciones que comprendían los siguientes aspectos:

---

<sup>62</sup> Siempre hemos estimado que al Acuerdo de Cartagena debería adicionársele a un capítulo que contemple la posibilidad de crear la categoría de Miembro Asociado. Así en un trabajo titulado. “A tres años del Pacto Andino algunas consideraciones sobre la marcha del Pacto Andino”, concebíamos esta categoría especial pensando en un país como Argentina, que por diversos motivos no podía participar de todas las normas del Acuerdo de Cartagena; pero cuyo aporte podía haber dado al Grupo Andino una dimensión más adecuada a la gran tarea que se proponía. En el caso de esta crisis de 1976 esta categoría habría permitido, a nuestro juicio, facilitar su solución, sin la exclusión de Chile. Ver Plandes, N° único 1972, Santiago, pág. 133.

- a) Creación, dentro del Acuerdo de Cartagena de un régimen especial entre Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, por una parte, y Chile, por la otra, que se regiría por las normas del instrumento que para tales efectos se suscribiría.
- b) Establecimiento de normas que permitieran determinar la situación de Chile en las asignaciones de los programas sectoriales que ya había sido objeto de Decisión y de las normas que se aprobaran en el futuro.
- c) Mantención de la vigencia para Chile, mientras durara el régimen especial, de los derechos y obligaciones derivadas del tratamiento de más favor para Bolivia y Ecuador (con un plazo de 5 años, prorrogable).
- d) Determinación de que "dentro del programa de liberación, Chile mantendría en forma permanente el margen proporcional de preferencia arancelaria vigente en la actualidad para el comercio subregional", y que "los demás Países Miembros por su parte, mantendrán en la misma forma márgenes de preferencia para las exportaciones chilenas". En caso de desequilibrio en la balanza comercial entre los cinco países y Chile (mayor de un 20% del intercambio total) se proponía un sistema de compensación para restablecer el equilibrio.
- e) Mantención en forma plena y permanente de la vigencia de las Decisiones Nos. 40, 46, 56, y 94 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.
- f) Creación de la Comisión Especial Andino Chilena para la aplicación del régimen especial y, sin perjuicio de ello, se daría a Chile derecho a participar en la Comisión del Acuerdo de Cartagena, con el carácter de observador, con derecho a voz.
- g) Otorgamiento a Chile de la facultad para reasumir plenamente sus derechos y obligaciones de país Miembro, pudiendo ejercer esta facultad hasta el 31 de diciembre de 1979.

Estas proposiciones habrían podido dar base a negociaciones con los 5 países a que iban dirigidas; sin embargo, por el escaso tiempo de que se disponía o porque la situación había conducido a esos países al convencimiento de que era mejor que continuaran sólo los países que concordaban plenamente, con los principios, bases y modalidades de aplicación del Acuerdo de Cartagena, los representantes de esas naciones *no hicieron mayor esfuerzo*, en nuestro concepto, para producir un consenso sobre este régimen especial.

Es así como manifestaron siete objeciones por las cuales rechazaban la proposición chilena. A saber, que ella:

- 1) “vulneraba la estructura jurídica del Acuerdo de Cartagena”;
- 2) “implicaba inequidad e introducía factores de desequilibrio para el grupo de los 5 en relación a Chile”;
- 3) “proponía fórmulas operativamente inaplicables en los 5 países”;
- 4) “desvirtuaba el principio fundamental del Acuerdo en favor de los países de menor desarrollo relativo”;
- 5) “conducía a la inoperancia en la aplicación de la nación más favorecida e implicaba que el grupo de los 5 países discriminara entre sí en favor de Chile”;
- 6) “hacía que la aplicación de los márgenes de preferencia sugeridos por Chile no fuera equitativa, no garantizara la estabilidad ni fuera previsible, todo lo cual generaba incertidumbre a las unidades económicas participantes y aparentemente podrían gozar de ellos sólo las exportaciones tradicionales”, y
- 7) “no respetaba el principio del cumplimiento integral de las disposiciones de la Decisión 57” (sobre la programación metalmeccánica).

## 5.2. MATERIALIZACION DEL RETIRO DE CHILE

Al finalizar el plazo sin el acuerdo previsto en el Protocolo y como consecuencia del art. 2 de éste, Chile se retiraba del Acuerdo a partir del 30 de octubre de 1976, en las condiciones que ese artículo 2, ya transcrito, establecía.

Para legalizar esta situación en el seno del Acuerdo de Cartagena, la Comisión aprobó la Decisión 102, cuyo texto es el siguiente:

Visto: El ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, y el Protocolo del 5 de octubre de 1976 suscrito por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela,

Considerando: Que, en virtud de dicho Protocolo, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela han convenido en el retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena, renunciando este país a partir del 30 de octubre de 1976, a todos sus derechos y cesando en todas sus obligaciones derivadas de dicho Acuerdo, sus Protocolos, Decisiones y Resoluciones, excepto los derechos y obligaciones emanados de las Decisiones 40, 46, 56 y 94, los que permanecerán plenamente vigentes.

### DECIDE:

Artículo 1. A partir del 30 de octubre de 1976 cesan para Chile todos sus derechos y obligaciones derivados del Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos, Decisiones y Resoluciones, excepto los derechos y obligaciones emanados de las Decisiones 40, 46, 56 y 94, los que permanecerán plenamente vigentes.

El cese de derechos y obligaciones a que se refiere el inciso anterior incluye las ventajas recibidas y otorgadas por Chile, de conformidad con el programa de liberación y los derechos y obligaciones que emanen de las Decisiones 57 y 91 de la Comisión.

**Artículo 2.** La Comisión acordará con el Gobierno de Chile la forma en que se administrará la aplicación de las Decisiones 40, 46, 56 y 94 de la Comisión en las relaciones con ese país.

**Artículo 3.** La presente Decisión entrará en vigencia el 30 de octubre de 1976.

En la misma oportunidad, los Representantes de los Países Miembros de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, y por una parte, el Representante del Gobierno de Chile, por otra, emitieron una Declaración conjunta, también de fecha 30 de octubre de 1976, en que después de expresar las circunstancias en que se produjo el retiro de Chile, como consecuencia de la falta del acuerdo que preveía el Protocolo de 5 de octubre, declaran que han llegado a diversos acuerdos, que estudiaremos más adelante, que consisten en la creación de la Comisión Mixta Andino-Chilena y la determinación de sus funciones.

Se presenta un problema jurídico sobre la vigencia del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena de 5 de octubre de 1976.

De conformidad con lo que hemos expuesto anteriormente, este Protocolo Adicional debió haber sido sometido a los órganos de la ALALC, para su declaración de compatibilidad con los principios y objetivos del Tratado de Montevideo y de las resoluciones que rigen los Acuerdos Subregionales (y posteriormente debía aprobarse en los Países Miembros, de acuerdo con sus procedimientos constitucionales, entrando en vigor sólo cuando se haya recibido, en la Junta del Acuerdo la aprobación de la totalidad de los países).

Sin embargo, el propio texto del Protocolo, que fijaba un plazo de 24 días, sumado a la tensión en que se encontraban los Países Miembros, hacía imposible, en el hecho, el cumplimiento de ese trámite.

Es evidente que si se hubiera resuelto por la primera alternativa, un régimen especial y temporal para Chile, que modificaba el texto del Acuerdo de Cartagena, que no contempla tal calidad, habría sido indispensable que los órga-

nos de la ALALC declararan la compatibilidad a que nos hemos referido.

Ahora bien, podría discutirse la necesidad de este trámite, al haberse optado por la segunda alternativa, o sea, el retiro de Chile. Sin embargo, en nuestro concepto y para que el proceso de integración andina tenga la plena legalidad y el máximo de seguridad jurídica, también en este caso, debió haberse solicitado la declaración de compatibilidad.

La razón, a nuestro juicio, no es que el alejamiento de Chile se haya producido por un procedimiento diferente del de la denuncia, previsto en el artículo III —acto eminentemente unilateral—, ya que el camino seguido —el retiro por acuerdo unánime de los Países Miembros— es una figura jurídica con características propias que puede utilizarse en cualquier momento durante la vigencia de un tratado <sup>63</sup>.

Pero, es evidente que con el retiro de Chile en la forma resuelta, se presentan en el Acuerdo de Cartagena, situaciones nuevas. No sólo ya no se aplican algunos artículos que mencionaban específicamente a Chile; sino que este país queda ligado a determinadas Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, ya que las Decisiones números 10, 46, 56 y 94 permanecen plenamente vigentes, según el referido Protocolo adicional de 5 de octubre de 1976. Esta situación significaría en la práctica que Chile podría tener, como en el caso de la Decisión 46, sobre empresas multinacionales andinas, ventajas, favores, franquicias o privilegios de que los demás Países Miembros de la ALALC no gozarían. Podría así chocar ese Protocolo con el artículo 18 del Tratado de Montevideo, sobre aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, conflic-

<sup>63</sup> El artículo 54 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, dice: "La terminación de un tratado o el retiro de una parte podrían tener lugar:

- a) Conforme a las disposiciones del tratado; o
- b) En cualquier momento, por consentimiento de todas las partes después de consultar a los demás Estados contratantes".

to que podría obviarse con la declaración de compatibilidad, por parte de la ALALC, del referido Protocolo.

Sin embargo, en la práctica, no se han presentado problemas derivados de la circunstancia de no haberse declarado la compatibilidad de este Protocolo con los principios y objetivos del Tratado de Montevideo y sus resoluciones.

En cuanto a la entrada en vigencia del retiro de Chile, el Protocolo lo establecía con gran claridad, al decir que en el caso de que no se produjera el acuerdo previsto, las Partes "convienen desde ya en que Chile, en virtud del presente instrumento se retira del Acuerdo de Cartagena, renunciando a todos sus derechos y cesando en todas sus obligaciones derivados de dicho Acuerdo, sus Protocolos, Decisiones y Resoluciones, a partir del 30 de octubre de 1976, excepto los derechos y obligaciones emanadas de las Decisiones 40, 46, 56 y 94, los que permanecen plenamente vigentes".

De manera que, salvo para la aplicación de esta excepción, para todos los demás efectos, la fecha del cese de los derechos y obligaciones fue, para Chile, el 30 de octubre de 1976. Esta misma norma está contenida en la Decisión 102 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, aprobada el 30 de octubre, en el XX Período de Sesiones Ordinarias.

El Gobierno de Chile cumplió las normas del Protocolo, a través del Decreto Ley 1641, que aprueba el Protocolo adicional al Acuerdo de Cartagena suscrito en Lima, Perú, el 5 de octubre de 1976, y del Decreto Ley 1642, que deroga las disposiciones legales chilenas que consagraban las obligaciones de Chile como miembro del Acuerdo de Cartagena.

Ambos decretos leyes, publicados en el Diario Oficial de Chile el 3 de enero de 1977, establecieron como fecha de entrada en vigencia la de su publicación en este Diario. Para dar solución a los problemas que podrían haberse presentado, en su artículo transitorio, el Decreto Ley 1642, establece que "las importaciones de productos originarios y procedentes de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena, amparada por registros de importación emitidos hasta la fecha de publicación del presente decreto ley, in-

clusive, podrán continuar su tramitación acogidas a las disposiciones" que este decreto ley deroga, (o sea, a esas importaciones, se les aplican las normas del Acuerdo de Cartagena y sus Decisiones hasta el 3 de enero de 1977).

### 5.3. CONSIDERACIONES SOBRE LA SOLUCION DADA A LA CRISIS DEL ACUERDO DE CARTAGENA

En primer lugar, hay que examinar si esta crisis se debió a que había desaparecido el vínculo que unía a los Países Miembros, a que no compartían ya valores comunes que son necesarios para ligarlos en un esquema integracionista que conducía prácticamente a una unión económica o si fueron más bien circunstancias coyunturales por que atravesaba uno de los Países Miembros que requerían un tratamiento especial.

Si juzgamos por el propio análisis que hace el Gobierno de Chile, en el Mensaje Presidencial de 1977, parece que se tratara de la primera alternativa.

Así, en ese Mensaje se habla de la "profunda divergencia e incompatibilidad entre la política económica del Gobierno y aquéllas que en general propiciaban los otros Países Miembros", y más explícitamente: "La rigidez de los principales mecanismos económicos del Acuerdo de Cartagena; las consecuencias adversas que para el desarrollo de nuestro país implicaba la implementación de los referidos mecanismos; la inflexibilidad para reconocer los puntos de vista chilenos; como asimismo los escasos beneficios económicos del país, hicieron inevitable la separación de Chile del referido Acuerdo". Especialmente existía incompatibilidad respecto de "la política de promoción de exportaciones, en particular las políticas arancelarias y cambiarias", "y la política de tratamiento al capital extranjero".

Los encargados de la Política Económica actual de Chile analizan el lento desarrollo de la economía nacional en los últimos 40 años y llegan a la conclusión que se debió al "modelo de desarrollo de las últimas cuatro décadas", que "se basó en el fomento industrial por la vía de la restricción de las importaciones respectivas". Los inconvenien-

tes de todo orden que este modelo significó, según las autoridades nacionales, explica “el porqué de la posición chilena dentro de las negociaciones en el Acuerdo de Cartagena en materia arancelaria” y agrega que “Chile no podía permitirse el lujo de volver a repetir a escala sub-regional los mismos errores que había cometido a nivel nacional”<sup>64</sup>.

Por nuestra parte, haremos las siguientes observaciones a este planteamiento oficial del Gobierno de Chile:

En primer lugar, creemos que aunque es efectivo que la política de sustitución de importaciones en muchos aspectos no produjo el resultado esperado, no debe olvidarse que entre las causas de que en Chile, país de poco más de 10.000.000 de habitantes, se haya tenido ese resultado, se encuentran precisamente, en la estrechez del mercado chileno. De manera que la industrialización, con industrias dinámicas, como la metalmecánica, la automotriz, la siderúrgica, la petroquímica, etc., requería un mercado amplio, como el que ofrecían los seis países andinos, con alrededor de 80.000.000 de habitantes, y por esto, por razones de orden económico muy conocidas, entre las que están, principalmente, las economías de escala.

Debemos agregar que si bien es cierto que el Acuerdo de Cartagena estaba muy influenciado por las ideas de la CEPAL sobre industrialización y sustitución de importaciones al nivel regional, no se oponía, de manera alguna, a la apertura al mercado mundial, con aquellos productos para los cuales la Subregión tuviera ventajas comparativas. Más aún, el artículo 8 del Acuerdo establecía que la “Comisión deberá promover la acción concertada de la Subregión frente a los problemas derivados del comercio internacional que afecten a cualquiera de ellos y a su participación en reuniones u organismos internacionales de carácter económico”. Así, el Acuerdo procuraba mejorar el poder negociador de cada País Miembro en su comercio con terceros países y, por supuesto, esa acción conjunta

---

<sup>64</sup> Mensaje Presidencial 1977, pág. 66.

facilitaría la exportación de productos para los cuales las naciones andinas tienen ventajas comparativas, sean productos mineros, agrícolas, de agroindustria o industriales propiamente tales.

Por último, no obstante las afirmaciones categóricas del Gobierno de Chile, en nuestro concepto, no había valores de fondo comprometidos, no se trataba de regímenes económicos divergentes (como realmente lo hubiera sido si el Gobierno de la Unidad Popular chilena hubiera completado la transformación económica que había iniciado), sino de políticas económicas diversas. Nuestra afirmación se puede comprobar entre otros, por declaraciones de dirigentes de otros países Andinos, como el Presidente de Colombia, Alfonso López Michelsen, en Medellín<sup>65</sup>, y con el vuelco en la política económica peruana desde la asunción del Presidente del Perú, General Francisco Morales Bermúdez, que demuestran que no existen las diferencias profundas a que se han referido las declaraciones oficiales chilenas.

Es un hecho que los seis países andinos —aunque con variaciones en su política económica— tienen un sistema económico basado en el mercado y en la propiedad privada de los bienes de producción, aunque con diferentes grados de intervención en la vida económica y con sectores públicos de mayor o menor amplitud.

Ante la dificultad de la coordinación de las políticas económicas, debió haberse aceptado una mayor flexibilidad en cuanto a las acciones de cada país, sin perder el vínculo y las finalidades que los unían. Era razonable pensar, como lo proponía Chile en una categoría de "Miembro Asociado" o en un "Régimen especial", con modalidades y plazos que no habría sido difícil de determinar si no hubiera sido por que los acontecimientos se precipitaron y no hubo la serenidad necesaria para mirar con más perspectivas el porvenir de la integración andina, en particular, y de la latinoamericana, en general.

---

<sup>65</sup> Conferencia citada anteriormente.

Faltó, en nuestro concepto, la voluntad política de los cinco países y también de Chile, para realizar sacrificios que hubieran permitido, con seis naciones, la continuación del proceso y la realización de los objetivos del Acuerdo de Cartagena <sup>66</sup>.

Estos sacrificios son de la esencia de todo proceso de integración; cada país tiene que ceder parte de lo que estima apropiado para la nación y parte de su libertad de actuar en el campo económico, en vista de un bien mayor, que trae consigo el pertenecer a una comunidad económica <sup>67</sup>.

Creemos, por otra parte, que los cinco países no consideraron suficientemente que el principio básico del Acuerdo de Cartagena, incorporado en su texto, es le de desarrollo armónico y equilibrado de sus miembros y que habiendo Chile sufrido daños de serias consecuencias en su economía, era no sólo una manifestación de buena voluntad de ellos sino una obligación jurídica la de dar a ese país un tratamiento adecuado para que —dentro del Acuerdo— se le diera un apoyo y ayuda apropiada a la solución de sus graves problemas <sup>68</sup>. El permitirle, por Decisión 97, la

---

<sup>66</sup> ROGER W. FONTAINE, obra citada, pág. 41, sostiene que después del retiro de Chile, la política del Acuerdo de Cartagena se ha estado moviendo hacia las direcciones que Chile ha propiciado en los tres últimos años.

<sup>67</sup> En el caso chileno, el Gobierno había dejado de creer que el sacrificio estaba compensado; por el contrario, estimaba, como hemos visto, que el Acuerdo de Cartagena, con los principios y normas, tanto originarios como derivados, que imperaban a la época de la crisis del proceso, era un freno para el desarrollo acelerado que el Gobierno concebía.

<sup>68</sup> En realidad, tanto la letra como el espíritu del Acuerdo de Cartagena exigían una rápida y eficaz acción en favor de Chile, lo que, sin embargo, no se produjo.

Para apreciar la magnitud de la crisis sufrida por Chile y que se debió a causas suficientemente conocidas por los Países Miembros y por los órganos del Acuerdo de Cartagena, basta citar los siguientes datos:

1) El Producto Geográfico Bruto de Chile *disminuyó* en 1973 en 3,6% y en 1975, en el enorme porcentaje de 11,3% (sólo en 1974 hubo un aumento de 5,7% de dicho Producto). Si conside-

venta a inversionistas extranjeros de empresas públicas, de propiedad de la Corporación de Fomento de la Producción, era, a nuestro juicio, manifiestamente insuficiente.

No se cumplía así tampoco el principio de solidaridad, ni los de justicia y equidad, que estaban implícitos en el Acuerdo de Cartagena y que se consagraban en numerosos documentos emitidos por los Estados Miembros.

Por último, el compromiso adquirido por los Estados Miembros, en el XVI Período de Sesiones de la Comisión, de tratar prioritariamente los temas propuestos por Chile sobre la Decisión 24 y el arancel externo común, no fue debidamente cumplido por los demás países andinos.

El retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena y la continuación de este proceso con sólo cinco países, significa, a nuestro juicio, un perjuicio para todos.

Para los países que continúan en el proceso, habrá un espacio económico más reducido y les hará falta el concurso de Chile, en cuanto al aporte de éste en materia de recursos naturales, experiencia empresarial, profesional y técnicos, etc. Igualmente, el Grupo Andino ve disminuida su in-

---

ramos las disminuciones del Producto Geográfico Bruto per cápita, aparecerá más claramente aún la magnitud del sufrimiento experimentado por los chilenos en esos años. Datos de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN).

2) El precio del cobre, producto cuya exportación es la principal fuente de las divisas que obtiene Chile, *descendió* de un promedio de 1.01 dólares por libra, en 1974, a casi la mitad en 1975, en que el promedio fue de US\$ 0.58 por libra.

3) La inflación se encontraba en niveles extraordinariamente elevados en 1975, ya que el Índice de Precios al Consumidor ese año experimentó un aumento de 340,7%, algo inferior al de 1974, que fue de 375,9%, en ambos casos con graves consecuencias para el desarrollo de la economía. Datos del Servicio Nacional de Estadísticas.

4) La desocupación bordeó, en 1975, el 20% de la población activa, nivel nunca alcanzado en Chile.

5) Drástica caída de la inversión nacional, que hacía necesario el capital extranjero, sin el cual podía verse gravemente comprometido el futuro del país.

6) Alto nivel de la deuda externa (a fines de 1975 la deuda externa neta de Chile era de US\$ 3.787 millones); su servicio exigía un gran sacrificio de divisas al país.

fluencia política frente a los países de la ALALC y a otras naciones o grupos económicos. Sin embargo, debemos reconocer que la mayor cohesión del grupo actual y su voluntad política de continuar y profundizar el proceso, expresada en la Declaración de los Presidentes del Grupo Andino, el 7 de septiembre de 1977, en Washington D.C.; si se mantiene por el período necesario para consolidar el proceso de integración andino, pueden compensar, en parte, estas deficiencias <sup>69</sup>.

En lo que se refiere a Chile, nos parece que su retiro del Acuerdo de Cartagena, le significará un perjuicio en sus perspectivas de desarrollo económico. Hacemos esta afirmación, que es contraria a la opinión dominante entre los economistas del país, basándonos en que perdimos el acceso expedito al mercado de cinco países andinos, de alrededor de 70.000.000 de habitantes, que iba a quedar, dentro de muy poco tiempo totalmente abierto para los productos chilenos y protegidos por un arancel externo común; y con programas apropiados de desarrollo industrial, lo que le habría permitido ampliar industrias existentes y crear otras, especialmente en los campos más dinámicos, como son aquéllos que requieren un mercado extenso para operar económicamente, y que era justamente lo que pretendía la integración andina <sup>70 71</sup>.

---

<sup>69</sup> Entre las realizaciones más importantes, posteriores al retiro de Chile y que revelan esa voluntad política de los 5 miembros actuales, se encuentra la suscripción del Protocolo de Lima Adicional al Acuerdo de Cartagena, el 30 de octubre de 1976 (es sustancialmente similar a la Decisión 100) y la Decisión 100) y la aprobación, por Decisión 120, del Programa Sectorial de Desarrollo Automotriz, que presentaba una infinidad de problemas políticos, económicos y técnicos, que lograron ser superados.

<sup>70</sup> La circunstancia que en el primer año transcurrido desde el retiro de Chile, sus exportaciones al área andina no hayan disminuido sino que hayan experimentado un aumento, no contradice lo afirmado por nosotros: los efectos del retiro de Chile no pueden apreciarse en tan breve lapso, porque, por un tiempo, las corrientes de comercio continúan, el desmantelamiento total arancelario andino no se producirá hasta unos años más; las asignaciones que Chile tenía en el Programa metal mecánico, no han sido dadas aún a otro país andino, etc.

Por otra parte, la capacidad de negociación de Chile, en el campo internacional económico, se encontrará notablemente disminuida, al no contar ya con todo el peso de los países andinos.

## 6. SITUACION POSTERIOR AL RETIRO DE CHILE; NORMAS QUE PERMANECEN VIGENTES Y CREACION DE LA COMISION MIXTA ANDINO CHILENA. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Los instrumentos básicos que regulan los lazos que Chile mantiene con el Acuerdo de Cartagena son los siguientes:

- a) Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena, suscrito en Lima, el 5 de octubre de 1976, por los plenipotenciarios de los seis gobiernos andinos, ya analizado,
- b) Declaración conjunta entre los representantes de los cinco Países Miembros del Acuerdo de Cartagena y el Representante Plenipotenciario del Gobierno de Chile, sus-

---

<sup>71</sup> El Gobierno de Chile en el Mensaje Presidencial 1977, págs. 80 y 81, expresa que Chile conserva parte importante del mercado andino, a través de los mecanismos de la ALALC y que existe una política nacional de otorgar al sector exportador eficiente, condiciones de competencia en el mercado internacional, de manera de orientarse hacia aquellos productos para los cuales Chile tiene ventajas comparativas, y que existen otros aspectos que estiman positivos del retiro de Chile:

"a) Chile ha recuperado la libertad para aplicar integralmente su reforma económica, base fundamental para lograr el desarrollo acelerado y sostenido.

b) Al desligarse de la Decisión 24, nuestro país podrá aplicar una legislación moderna y realista con respecto al capital extranjero.

c) Se facilita la concertación de acuerdos bilaterales con todos los países miembros de la ALALC.

d) Con la firma del Protocolo Adicional del 5 de octubre de 1976, se allanó el camino para lograr un resultado armonioso que conjugara los legítimos intereses de todos los países y superara las tensiones que las posiciones encontradas provocaban a nivel subregional".

crita en Lima, el 30 de octubre de 1976, que constata el fracaso de las negociaciones de la Comisión Especial, lo que determinó el retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena; y crea la Comisión Mixta Andino-Chilena,

c) Decisión 102, de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, adoptada el 30 de octubre de 1976, en el XX Período de Sesiones ordinarias, en que se declara el cese de los derechos y obligaciones de Chile, a partir de esa fecha, con la excepción de los que se refieren a las Decisiones 40, 46, 56 y 94.

Dos elementos debemos analizar, para poder estudiar el alcance de la situación de Chile con posterioridad a su retiro del Acuerdo de Cartagena. El primero de ellos, es el de determinar el significado de que se encuentren “plenamente vigentes”, para Chile, “los derechos y obligaciones emanadas de las Decisiones 40, 46, 56 y 94” (frases que se repite en los tres instrumentos referidos). Y, en segundo lugar, nos corresponde considerar las características y funciones de la Comisión Mixta Andino-Chilena, creada por la Declaración Conjunta, del 30 de octubre de 1976. Terminaremos este capítulo con algunas consideraciones generales sobre ambos aspectos.

#### A. NORMAS QUE PERMANECEN VIGENTES PARA CHILE

Es necesario hacer una observación general sobre el sentido de la frase del Protocolo, reproducida en la Decisión 102, en que, a continuación de declarar el cese de Chile en sus derechos obligaciones en el proceso de integración andina expresa “excepto los derechos y obligaciones emanadas de ellas, mediante una ficción jurídica que debe surtir plenos efectos.

Las cuatro decisiones con las cuales Chile continúa ligado, se refieren a las siguientes materias:

- a) Decisión 40, convenios para evitar la doble tributación;
- b) Decisión 46, régimen uniforme de la empresa multinacional andina;

- c) Decisión 56, transporte internacional por carretera; y
- d) Decisión 94, sistema troncal de carreteras.

Destaca claramente, debido a su importancia y a los problemas jurídicos que presenta, la Decisión 46, por lo que centraremos principalmente en ella este estudio.

- a) *Decisión 40*, que contiene dos aspectos. El primero es la aprobación de un Convenio para evitar la doble tributación entre los Países Miembros y el segundo, es la aprobación de un convenio tipo para la celebración de acuerdo sobre doble tributación entre los Países Miembros y otros Estados ajenos a la subregión <sup>72</sup>.

Es el primero el que nos interesa especialmente ya que al evitarse la doble tributación, situación frecuente en la actualidad, entre los seis países —Chile incluido—, se estimularán las relaciones económicas entre ellos, la creación de empresas de un país en otro y la prestación de servicios tanto asalariados como profesionales.

El principio fundamental que inspira este convenio es el de que las rentas sólo se gravarán en el País Miembro en que tales rentas tengan su fuente productora y que los impuestos sobre el patrimonio situado en el territorio de un País Miembro será gravable únicamente por éste. Existen algunas excepciones y modalidades especiales que no afectan la esencia de ese principio.

- b) *Decisión 46, sobre Régimen Uniforme de la Empresa Multinacional y Reglamento del Tratamiento Aplicable al Capital Subregional.*

El principal aspecto de esta Decisión es el que se refiere a la empresa multinacional andina, cuyas finalidades principales son, según el artículo 7º, las de contribuir al desarrollo equilibrado y armónico, a la distribución equita-

---

<sup>72</sup> Esta Decisión no ha sido aún puesta en vigencia en Ecuador ni en Chile (diciembre 1977).

tiva de los beneficios y a la reducción de las diferencias de desarrollo existentes; al fortalecimiento de la capacidad empresarial subregional; a canalizar el ahorro principalmente hacia los sectores programados; a fortalecer la capacidad negociadora de la Subregión; a generar nuevas ocupaciones; a facilitar el acceso a los mercados internacionales de capitales y a organismos internacionales de financiamiento y, a fortalecer la capacidad competitiva de la Subregión.

En lo que se refiere a los requisitos para que pueda aplicarse el Estatuto de la empresa multinacional andina, son en síntesis, los siguientes: en cuanto a *aportes*, éstos deben ser de inversionistas de dos o más Países Miembros (pero la participación de cada país no puede ser inferior al 15% de la participación subregional total, y esta última no puede ser inferior al 60% del total, de manera que sólo queda un margen del 40% para aporte extranjero); en cuanto a *dirección*, se dice que la mayoría subregional debe reflejarse en la dirección técnica, financiera, administrativa y comercial de la empresa; en cuanto a *domicilio*, se expresa que el domicilio principal debe estar situado en el territorio de uno de los Países Miembros, y en cuanto a *objeto*, se determina que éste debe ser de "interés subregional".

De acuerdo con las normas que rigen la vinculación de Chile, debemos entender que, para los efectos de esta Decisión, este país está en igualdad de condiciones con los cinco Miembros del Acuerdo de Cartagena, ya que para aquél se encuentran "plenamente vigentes" los derechos y obligaciones emanadas de ella.

No obstante lo cual, en la práctica se presentan problemas, especialmente en lo que se refiere al *objeto social* de la empresa multinacional andina.

Debemos considerar las siguientes situaciones:

i) *empresas multinacionales que se establezcan de acuerdo con el artículo 8, literal e)*, que dice: "Que el objeto social de la empresa sea de interés subregional, se ajuste a las condiciones y modalidades establecidas en los progra-

mas que se señalan a continuación y se refiera a proyectos y productos que se incluyan en ellos:

1. Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial;
2. Proyectos de infraestructura, encaminados a resolver problemas que incidan desfavorablemente en el proceso de integración subregional;
3. Programas de racionalización de la producción de industrias existentes;
4. Programas conjuntos de desarrollo agropecuario”.

ii) *empresas que se constituyan, en conformidad con el artículo 9, que dice: “La Comisión, a propuesta de la Junta, podrá declarar la conveniencia de constituir empresas multinacionales para la ejecución y desarrollo de proyectos de interés subregional relativos a la producción de bienes y servicios distintos de los indicados en el literal e) del artículo anterior”.*

iii) *empresas que se constituyan durante la vigencia de la situación transitoria que contempla el inciso tercero del artículo 9, que dice: “Mientras no se determinen las condiciones mencionadas en el párrafo anterior, la Comisión podrá autorizar, a propuesta de la Junta, la constitución de empresas multinacionales en los casos particulares que se sometan a su consideración”.*

Y también debemos relacionar estas situaciones con las ventajas o tratamiento especial que tienen las empresas multinacionales que son, en síntesis, las siguientes:

- sus productos gozan de las ventajas del Programa de Liberación subregional;
- respecto de ellos, los países deben autorizar las transferencias de capitales y utilidades, dentro de la Subregión;
- gozan, en general, de tratamiento similar a las empresas nacionales.

Como dice la profesora Carlota Castro, “debe tenerse presente que esta Decisión está íntimamente relacionada con otros mecanismos del Acuerdo de Cartagena, con la Decisión 24, con las normas arancelarias comunes y, muy especialmente, con los Programas Sectoriales de Desarrollo

Industrial" y que, "de ahí entonces la complejidad de su aplicación en lo que a Chile se refiere, por cuanto los textos legales respectivos fueron derogados en su oportunidad"<sup>73</sup>.

Por nuestra parte, diremos que, en principio, los derechos y obligaciones son los mismos para Chile y los 5 Países Miembros, pero que, en algunos casos habrá imposibilidad jurídica y práctica de aplicar las normas de la Decisión 46.

Así, en cuanto al objeto social, es evidente que no podrán tener su sede principal en este país aquellas empresas que hemos señalado en la primera situación y que se refieren a programas en los que ya no participa Chile, como los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, de manera que el campo más apropiado para establecer empresas multinacionales andinas sería el de los proyectos de infraestructura, encaminadas a resolver problemas que inciden desfavorablemente en el proceso de integración sub-regional. Y esta interpretación se confirma al considerar que otra de las Decisiones vigentes para Chile es la N<sup>o</sup> 94, que se refiere al Sistema Troncal Andino de Carreteras. Sin embargo, no descartamos totalmente la idea, aunque lo consideramos difícil, de que, por acuerdo de la Comisión Mixta Andina Chilena, pudiera Chile participar en otros programas, como podrían ser los de racionalización de industrias existentes o los de desarrollo agropecuario y que la empresa multinacional que se constituya pudiera tener domicilio principal en Chile.

De las empresas que hemos indicado en la segunda situación (art. 9 de la Decisión 46), creemos que podrían tener su domicilio principal en Chile, especialmente las que se relacionan con servicios, como por ejemplo, empresas de navegación marítima o aérea, y algunos casos de producción de bienes que no estén incluidos en los programas específicos que no rigen para Chile.

<sup>73</sup> Carlota Castro. Revista Comercio Exterior, Santiago, Chile, N<sup>o</sup> 5, 1977.

Y, por último, en la tercera situación, transitoria, creemos que hay posibilidades de que la Comisión, a propuesta de la Junta, acepte la constitución de empresas multinacionales, con domicilio y con participación de Chile, en los casos en que esos órganos consideran que hay un interés subregional que resulte favorecido.

En lo que se refiere al beneficio que se otorgan a los productos de multinacionales andinas, en cuanto a gozar de las ventajas del Programa de Liberación Subregional, se presentan problemas bastante complejos.

La forma de interpretar, teóricamente, la norma que dice que se encuentran plenamente vigentes para Chile los derechos y obligaciones emanadas de la Decisión 46, sería considerar que rige con respecto a Chile, para el solo efecto de esta Decisión, el Programa de Liberación del Acuerdo de Cartagena.

Sin embargo, hay problemas jurídicos y prácticos que, a nuestro juicio, harían imposible que productos de empresas multinacionales con domicilio principal en Chile gozaran en esos Países Miembros de las ventajas de dicho programa, que, como hemos dicho, ya no rige para Chile. Una solución de ese tipo, crearía un régimen discriminatorio; así gozarían de ventajas sólo determinadas empresas, en este caso, las que se organizaran como multinacionales andinas<sup>74</sup>, lo que es contrario a todo principio de equidad.

La única forma, según este análisis, de que una empresa multinacional andina, constituida con capitales chilenos puede gozar de las ventajas del Programa de Liberación Subregional, reducido ahora a 5 países, es que ella establezca su domicilio principal en uno de éstos y en este caso el objeto social podría ser cualquiera de los previstos en la Decisión 46.

En lo que se refiere al beneficio de transferir capitales y utilidades, contemplado en el art. 29 de la Decisión 46 y en el art. 35, nos parece perfectamente aplicable, cualquiera que sea la sede principal de la empresa, sobre todo,

---

<sup>74</sup> Ver Carlota Castro, trabajo citado.

dado el carácter imperativo de esas normas. Dice esta disposición: "Los Países Miembros adoptaron, individual o colectivamente, las medidas que sean necesarias para facilitar la transferencia de capitales destinados al funcionamiento de las empresas multinacionales y de las cuotas de capital que correspondan a sus nacionales para constituir la empresa".

Por su parte, el art. 35 dice: "los inversionistas subregionales tendrán derecho, con la autorización del organismo nacional competente, a transferir, al país de origen, las utilidades netas comprobadas que provengan de su inversión directa, previo pago de los impuestos correspondientes".

Por último, en lo que dice relación con el tratamiento no menos favorable que tendrán las empresas multinacionales andinas en relación con las empresas nacionales, en cuanto a los diversos aspectos que se contemplan en los artículos 30 a 37 de la Decisión 46 (impuestos, créditos, reinversión de utilidades, etc.), tampoco vemos ningún obstáculo para que se aplique, cualquiera que sea el país en que se ubique la sede principal, sea Chile o uno de los otros cinco países andinos.

Hasta el momento, los empresarios andinos no han hecho uso de los mecanismos de la Decisión 46, por una parte, porque ellos son difíciles, complejos y contemplan autorizaciones y trámites engorrosos en dos instancias, ante los organismos del país sede y ante los del Acuerdo de Cartagena. Por otra parte, los empresarios de los cinco Países actualmente Miembros del Acuerdo de Cartagena, han perdido parte del interés que esa Decisión podía despertar, debido a que, al modificarse la Decisión 24, el capital subregional quedó en igualdad de condiciones con el nacional, para los efectos de esa norma comunitaria<sup>75</sup>. Esta última norma no tiene aplicación para Chile; de manera que el chileno, sólo se consideraría capital subregional, para los efectos de la Decisión 46.

<sup>75</sup> Decisión 103, dictada con posterioridad al retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena.

c) *Decisión 56, sobre transporte internacional por carretera.*

Esta Decisión contiene un conjunto de normas comunes que, de recibir plena aplicación, facilitaría extraordinariamente el comercio y el transporte de personas entre los seis países entre los cuales rige<sup>76</sup>.

d) *Decisión 94, que establece, con carácter de proyecto multinacional, que compromete la acción conjunta de los Países Miembros, un sistema troncal andino de carreteras, para el transporte de larga distancia.*

La importancia de esta Decisión en lo que se refiere a la creación de una infraestructura física en la Subregión y al estímulo al intercambio de bienes y al movimiento de personas entre los seis países andinos, resulta evidente, y el hecho de que Chile, para estos efectos, sea considerado uno de ellos, es conveniente no sólo para este país sino que lo es igualmente para los demás.

#### B. CARACTERISTICAS Y FUNCIONES DE LA COMISION MIXTA ANDINO-CHILENA

Esta Comisión fue creada, como hemos dicho, en la Declaración conjunta suscrita el 30 de octubre de 1976, en Lima, por los representantes de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena, por una parte y el Representante Plenipotenciario del Gobierno de Chile, por otro.

La creación de esta Comisión tiene precedentes en la historia del proceso de integración Subregional; es así como, con anterioridad, se había creado, a través de declaraciones conjuntas:

- a) la Comisión Andino-Argentina (17 noviembre 1972);
- b) la Comisión Mixta Andino-Mexicana (15 diciembre 1972); y

---

<sup>76</sup> Hasta diciembre de 1977, esta Decisión no había sido puesta en vigencia por Ecuador ni por Bolivia.

c) la Comisión Mixta Hispano-Andino (5 junio 1973).

Todas ellas tienen en común la característica de ser fundamentalmente organismos consultivos <sup>77</sup>.

La Comisión Mixta Andino-Chile "va más allá de un organismo meramente consultivo" <sup>77</sup>, ya que tiene además de esa función, diversas facultades que le dan mayores posibilidades de acción, lo que, a nuestro juicio, significa una diferencia no sólo cuantitativa, sino que además cualitativa.

## PRINCIPIOS QUE INSPIRAN LA CREACION DE LA COMISION MIXTA ANDINO-CHILENA

Es interesante reproducir dos de los considerandos de la Declaración conjunta y que son, en nuestro concepto, las bases en que descansa este organismo. Dice ese Preámbulo que los que lo suscriben están "inspirados en los principios de solidaridad y cooperación internacional" y tienen "presente el propósito común de fortalecer las relaciones mutuas, promover la cooperación económica e impulsar los intercambios recíprocos".

Según el artículo 1º de la Declaración conjunta, ella está integrada por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, por una parte, y por un Representante Plenipotenciario del Gobierno de Chile, por la otra.

## FUNCIONES DE LA COMISION MIXTA

El artículo segundo de la Declaración conjunta, dice que "corresponde a la Comisión Mixta Andino-Chilena:

---

<sup>77</sup> En el caso de la Comisión Mixta Andino-Mexicana se especifica más su campo de acción ya "que cuenta con un pormenorizado programa de acción y que incluso posibilita acciones concertadas entre México y el Grupo Andino frente a los problemas derivados del comercio internacional y a su participación en reuniones u organismos internacionales de carácter económico"; en Raymundo BARRIOS CHARLÍN, informe citado.

a) Velar por la aplicación de las Decisiones 40, 46, 56 y 94 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena en las relaciones entre las Partes.

En el evento de que la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en ejercicio de sus facultades, modifique las Decisiones mencionadas, la Comisión Mixta Andino-Chilena decidirá la conveniencia de la aplicación de tales modificaciones entre las Partes. En caso de que no exista acuerdo sobre la conveniencia de la aplicación de tales modificaciones entre las partes, continuarán vigentes para éstas las Decisiones originales;

b) Promover la concertación de Programas de Cooperación en materia productiva, comercial, financiera y tecnológica, así como en otras áreas donde ello fuere posible, preservando para los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena los principios, estructura jurídica y objetivos del mismo Acuerdo;

c) Establecer el régimen de su funcionamiento”<sup>78</sup>.

Como puede observarse, si se da realmente a esta Declaración conjunta y a la Comisión Mixta el alcance que se desprende de la anteriormente expuesto, puede establecerse una estrecha cooperación, no sólo a través de las cuatro Decisiones que quedan vigentes, sino que mediante la concentración del Programa de Cooperación en materia productiva comercial, financiera, tecnológica o en otras áreas.

---

<sup>78</sup> Como señala el profesor Raymundo BARROS CHARLÉN, informes citados, al referirse a la Decisión 102, que establece el cese para Chile de los derechos y obligaciones derivados del Acuerdo de Cartagena (salvo las 4 Decisiones ya estudiadas), “curiosamente no menciona a la Comisión Mixta Andino-Chilena”, y agrega: “Señala, en cambio, que la Comisión (del Acuerdo de Cartagena) acordará con el Gobierno de Chile la forma en que se administrará la aplicación de las Decisiones 40, 46, 56 y 94”.

## C. CONSIDERACIONES SOBRE LA SITUACION DE CHILE, POSTERIOR A SU RETIRO DEL ACUERDO DE CARTAGENA

Como hemos podido apreciar, no obstante el retiro de Chile, subsisten importantes lazos de este país con el Acuerdo de Cartagena, contenidos en los mecanismos que hemos descrito. Si existiera una decidida voluntad política de parte de los seis países andinos, podrían ponerse en acción, en toda su potencialidad, los mecanismos referidos, lo que produciría, a nuestro juicio, un gran beneficio para Chile y los 5 países miembros actuales del Acuerdo de Cartagena. Además, según nuestra opinión, una intensa y fructífera aplicación de las normas vigentes podría servir para que, en el futuro, Chile pudiera reingresar al Acuerdo de Cartagena, sea como Miembro Pleno, o como Asociado o en otra calidad especial.

Desgraciadamente, la realidad actual no da lugar para este optimismo nuestro. En efecto, no sólo la voluntad política referida no se ha manifestado, sino que ni siquiera se ha constituido la Comisión Mixta Andino-Chileno, habiendo transcurrido más de un año desde que su creación fue convenida, de manera que no ha podido establecerse el régimen de su funcionamiento ni determinarse los criterios sobre aplicación de las Decisiones a las cuales Chile continúa ligado.

## 7. CONCLUSIONES

Nuestro punto de vista personal sobre la crisis que afectó al Acuerdo de Cartagena, que significó el retiro de Chile y sobre el futuro de las relaciones de este país con las demás naciones andinas, podría resumirse en las siguientes conclusiones:

a) La diferencias de puntos de vista entre Chile y los demás países del Pacto Andino, en cuanto a la concepción de la política de desarrollo económico, constituyó un

hecho real que indudablemente debía dificultar la marcha de la integración andina, muy especialmente en lo que respecta a protección arancelaria, inversiones extranjeras y alcance de la programación industrial y agropecuaria.

b) Una decisión política de los 6 Países Miembros habría permitido que continuara la marcha del proceso, no obstante esas dificultades, ya que no había diferencias de fondo en cuanto al sistema económico existente en ellos, y habría evitado el retiro de Chile;

c) Producido esa decisión política, no habría sido difícil obtener consenso para modificar el Acuerdo de Cartagena y establecer normas específicas y crear una categoría jurídica especial, que pudo haber consistido en una calidad permanente (miembro asociado) o transitoria (régimen especial, por plazo definido).

d) Estas soluciones habrían estado en concordancia con los principios fundamentales del Acuerdo de Cartagena, especialmente el de desarrollo equilibrado y armónico, en circunstancia de que Chile había sufrido un grave retroceso en su economía.

e) No habiéndose producido esa solución, tanto Chile como los demás Países Miembros deben procurar romper el estancamiento actual y poner, en forma rápida y eficaz, en funcionamiento la Comisión Andino-Chilena, e interpretar en sentido amplio las normas que establecen vínculos que ligan a Chile a determinadas Decisiones del Acuerdo de Cartagena.

f) Los contactos que se produzcan por el funcionamiento de dicha comisión y por la aplicación de las normas vigentes, permitirán encontrar un sistema que facilite el retorno de Chile al Acuerdo de Cartagena, como miembro pleno o en una categoría especial.

g) El fondo del problema continuará siendo el de la voluntad política de los 6 países; ya que obtenida ésta en el sentido indicado, no será difícil para los hombres de derecho convertirla en normas jurídicas adecuadas a ese fin.

## ANEXO I

### RETIRO DE CHILE DE OTRAS INSTITUCIONES LIGADAS AL ACUERDO DE CARTAGENA

En términos generales, se acostumbra denominar Grupo Andino al conjunto de acuerdos y convenios que a continuación se enumeran:

- 1) Acuerdo de Cartagena.
- 2) Convenio que creó la Corporación Andina de Fomento.
- 3) Convenio Andrés Bello (cooperación en los campos educacional, científico, cultural).
- 4) Convenio Hipólito Unanue (Cooperación en Salud).
- 5) Convenio Simón Rodríguez (Cooperación Socio-laboral).

El retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena debía afectar su participación en aquellos convenios que estaban institucionalmente ligados a dicho Acuerdo.

Esto ocurría en forma muy clara con el Convenio Simón Rodríguez cuyo artículo 6º, dejaba automáticamente fuera de él a Chile. En efecto, esta disposición dice que "la Conferencia de Ministros del Trabajo es el órgano máximo del Convenio y estará integrada por los Ministros del Trabajo de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena o sus respectivos representantes debidamente acreditados". No había, por lo tanto, posibilidades, para Chile, de continuar en este Convenio (salvo que, por acuerdo unánime se hubiera modificado su texto).

La solución no era tan evidente en lo que se refiere a la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Entre el Acuerdo de Cartagena y la CAF existe una estrecha relación institucional. Así, en el Capítulo II titulado "Organos del Acuerdo", existe una Sección E, denominada "De la Coordinación con la Corporación Andina de Fomento", en que se dice que "Corresponderá a la Comisión y a la Junta mantener estrecho contacto con el Directorio y el Presidente Ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento, con el fin de establecer una adecuada coordinación con las actividades de ésta y facilitar, de esa manera, el logro de los objetivos del presente Acuerdo".

Por su parte, el Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento en su artículo 3º, dice que "la Corporación tendrá por objeto impulsar el proceso de integración subregional. Al efecto, dentro de un sentido de especialización racional y una equitativa distribución de las inversiones dentro del área, tomando en cuenta la necesidad de una acción eficaz en favor de los países de menor desarrollo relativo y con la adecuada coordinación con el organismo encargado de la integración subregional, impulsará el aprovechamiento de las oportunidades y recursos que ofrezca su área de acción, mediante la creación de empresas de producción o de servicios y la ampliación, modernización o conversión de los existentes".

El Gobierno de Chile deseaba continuar en el CAF, no obstante su retiro del Acuerdo de Cartagena; consideraba que "existían incuestionables argumentos jurídicos, históricos y económicos que otorgaban a Chile pleno derecho a integrar la CAF". "Desde luego el Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento era un tratado internacional independiente, suscrito casi un año antes del Acuerdo de Cartagena y que no podía ser modificado; sino por otro tratado o protocolo internacional<sup>79</sup>. Entre estos argumentos estaba un precedente importante; Venezuela había sido miembro de la CAF, durante la época en que no se incorporaba aún al Acuerdo de Cartagena (hasta 1973). Por otra parte, no había norma alguna en el Con-

---

<sup>79</sup> Mensaje Presidencial 1977, citado, pág. 83.

venio que permitiera la exclusión de Chile y, además, este país conservaba algunos vínculos con el Acuerdo de Cartagena, en aspectos de interés subregional, como las empresas multinacionales andinas y la red troncal de carreteras, que estaban entre los objetivos de la CAF.

Sin embargo, ante los problemas que se presentaron y con el objeto de mantener buenas relaciones con los miembros del Acuerdo de Cartagena, Chile prefirió negociar un retiro que dejara satisfechos a todos los países integrantes de la CAF<sup>79</sup>.

El retiro de Chile se oficializó a través del Protocolo Adicional al Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento, suscrito en Bogotá, Colombia, el 12 de Agosto de 1977, por plenipotenciarios de los gobiernos de los 6 países.

En este Protocolo "Convienen los siguientes:

Artículo 1º Por el presente Protocolo Internacional las Altas Partes Contratantes de común acuerdo, dejan sin efecto para la República de Chile, el Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento suscrito en la ciudad de Bogotá, Colombia, el día siete (7) de Febrero de mil novecientos sesenta y ocho (1968).

Artículo 2º En lo que respecta a la República de Chile, las Altas Partes Contratantes retrotraen las cosas al estado anterior a la celebración del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento.

Artículo 3º La República de Chile y las demás Altas Partes Contratantes se otorgan total y completo finiquito.

Artículo 4º No obstante lo anterior, permanecerán plenamente vigentes los derechos y obligaciones establecidos en la Resolución N° 280 del Directorio de la Corporación Andina de Fomento, que es anexa al presente Protocolo.

Artículo 5º El presente Protocolo se suscribe y aprueba sin reservas y entrará en vigencia en la

misma fecha de aprobación de la Resolución N° 280 del Directorio de la Corporación Andina de Fomento que es parte del mismo.

Por su parte la referida Resolución N° 280, del Directorio de la Corporación Andina de Fomento determinó los detalles del retiro del Gobierno de Chile y del Banco Central de Chile como accionistas de las Series "A" y "B" de la Corporación Andina de Fomento, y las modalidades sobre el pago de las acciones y respecto de los créditos concedidos a entidades chilenas.

En relación con los convenios Andrés Bello e Hipólito Unanue, no obstante incluirse habitualmente en la expresión "Grupo Andino", son institucionalmente independientes al Acuerdo de Cartagena, y Chile continúa participando activamente en ellos, sin ninguna alteración en relación con su situación anterior.

## ANEXO II

### CRONOLOGIA DE LA CRISIS QUE DETERMINO EL RETIRO DE CHILE DEL ACUERDO DE CARTAGENA DOCUMENTOS MAS IMPORTANTES

*Decisión N° 100 que recomienda la suscripción de Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena*, de la Comisión del Acuerdo (XVI) Período de Sesiones Extraordinarias, Lima, iniciado el 28 de Febrero de 1976 y terminado el 9 de Abril de 1976.

*Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena*, Lima, 5 de Agosto de 1976, suscrito solamente por Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, que contiene la Decisión N° 100 y agrega un artículo estableciendo plazos y modalidades.

*Declaración del Ministro de Economía de Chile* explicando las razones de su negativa a suscribir ese Protocolo, 5 Agosto de 1976.

*Declaración de Boyacá* (Sochagota, 12 - 14 Agosto 1976), de los representantes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, en que reitera la necesidad de suscribir, por todos los Estados, el Protocolo Adicional y en que manifiestan su acuerdo en cuanto a modificaciones en la Decisión 24 y expresan sus puntos de vista sobre Arancel Externo.

*Declaración de Cali* (25 - 26 Septiembre 1976); de los representantes de Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela (Formula un nuevo llamado al Gobierno de Chile).

*Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena*, de 5 de Octubre de 1976 (crea una Comisión Especial para acordar un régimen especial a Chile, y contempla el retiro de este país si no hay acuerdo).

*Declaración conjunta –Grupo Andino– Chile*, que crea la Comisión Mixta Andino-Chilena, de 30 de Octubre 1976.

*Decisión N° 102* de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (XX Período de Sesiones Ordinarias, Lima, 4 Agosto y 30 Octubre 1976), que consagra el cese para Chile, de los derechos y obligaciones derivados del Acuerdo de Cartagena, a contar del 30 de Octubre de 1976.

*Protocolo de Lima Adicional al Acuerdo de Cartagena*, de 30 Octubre de 1976.

*Decreto Ley N° 1641, del Gobierno de Chile*; que aprueba el Protocolo Adicional del Acuerdo de Cartagena, del 5 de Octubre de 1976 (Diario Oficial, 3 Enero 1977).

*Decreto Ley N° 1642, del Gobierno de Chile*; que deroga las disposiciones legales que los ligaban al Acuerdo de Cartagena, con excepción de la Decisión 40, 46, 56, 94 de la Comisión del Acuerdo que permanecerán plenamente vigentes (Diario Oficial, 3 Enero 1977).

*Protocolo Adicional al Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento*, que deja sin efecto, de común acuerdo, para Chile, ese convenio, Bogotá, 12 de Agosto 1977.

*Resolución N° 280, de la Corporación Andina de Fomento*, sobre retiro del Gobierno de Chile y del Banco Central de Chile como accionista de las series "A" y "B" de esa Corporación; Bogotá, 12 de Agosto 1977.

PUBLICACIONES DE LA ESCUELA DE DERECHO  
(1975 - 1978)

FRANCISCO SAMPER, *Derecho Romano* (Ediciones Universitarias de Valparaíso 1975), 373 págs.

ALVARO D'ORS, *Una introducción al estudio del derecho* (Ediciones Universitarias de Valparaíso 1976), 126 págs.

ALFONSO ANSIETA, *Introducción al seguro marítimo* (Ediciones Universitarias de Valparaíso 1976), 83 págs.

RAFAEL VALENZUELA, *Contaminación marítima y derecho nacional* (Ediciones Universitarias de Valparaíso 1976), 71 págs.

*Lo contencioso administrativo*. Ponencias presentadas a las Jornadas sobre lo contencioso administrativo, celebradas en la Escuela de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, en noviembre de 1975 (Ediciones Universitarias de Valparaíso 1976), 68 págs.

MICHEL VILLEY, *Estudios en torno a la noción de derecho subjetivo* (Ediciones Universitarias de Valparaíso 1976), 248 págs.

ALEJANDRO GUZMÁN, *La fijación del derecho* (Ediciones Universitarias de Valparaíso 1977), 125 págs.

*Revista de Estudios histórico-jurídicos* 1 (1976), 2 (1977) (Ediciones Universitarias de Valparaíso).

*Actas de las VII Jornadas de Derecho Público* (Ediciones Universitarias de Valparaíso 1977), 239 págs.

*Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso* 1 (1977) (Ediciones Universitarias de Valparaíso).

RAFAEL VALENZUELA, *La protección jurídica del patrimonio ambiental de las islas oceánicas chilenas* (Ediciones Universitarias de Valparaíso, 1978), 89 págs.

*Revista de Estudios histórico-jurídicos* 3 (1978) (Ediciones Universitarias de Valparaíso).

*Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso* II (1978) (Ediciones Universitarias de Valparaíso).

## NORMAS DE REDACCION

Se ruega a los colaboradores de la *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso* ceñir sus trabajos a las siguientes normas de redacción:

1. Los trabajos se entregarán mecanografiados a espacio y medio en dos cuerpos: uno de texto y otro de notas. No será posible introducir modificaciones en las pruebas, las cuales corregirá su autor.
2. Se tenderá a dividir los artículos en párrafos señalados con números romanos o arábigos, seguidos de punto (I.1.). Déjase al criterio de los colaboradores acudir a otras divisiones superiores o inferiores al párrafo, usándose de ellas con prudencia. También queda al criterio de aquéllos el rubricar las diversas secciones de sus artículos, caso en el cual las rúbricas irán destacadas respecto del cuerpo del texto, con su respectivo número inicial. Cuando se usen letras de subdivisión, cada una de ellas irá con paréntesis final = a)
3. La indicación de los lugares citados, sean de autores, sean de fuentes, se hará siempre en nota. Tratándose de autores, se repetirá sus apellidos en nota, aun cuando ya en el cuerpo aquéllos se hubieran mencionado.
4. La revista presenta una tabla de abreviaturas. Para la construcción de nuevas abreviaturas no indicadas ahí,

se ruega seguir los mismos criterios que se desprenden de los casos contemplados. En particular, que las abreviaturas bajo la forma de siglas irán siempre en cursiva, o sea, con subrayado simple (p. ej.: *RDJ.*), excepto si se trata de siglas de fuentes (p. ej.: ccch.), y que sus letras no se separarán con puntos (mal: c.c.ch.; bien ccch.). Cada colaborador podrá presentar su propia tabla, con llamada de asterisco antes de la nota 1, ordenando alfabéticamente los elementos abreviados.

5. La cita de manuales y monografías se hará conforme con el siguiente modelo:

CARNELUTTI, *La prueba civil* (trad. Alcalá-Zamora, Buenos Aires 1955), p. 35, n. 49; FENECH, *Derecho procesal Penal*<sup>3</sup> (Barcelona 1960) 2, p. 896.

El subrayado simple del título de la obra citada significa que se pide al tipógrafo letra cursiva. El "3" (o cualquier otro número, según corresponda) elevado después del título, indica la edición citada (3ª edición). El "2", escrito después de cerrado el paréntesis que contiene el lugar y la fecha de edición señala el volumen o tomo usado. "Trad." significa "traducción".

Cuando se citen varias obras se ordenarán éstas cronológicamente y cada una se separará de la siguiente con punto y coma.

6. La cita de artículos aparecidos en revistas se hará según el siguiente modelo:

MESSINEO, *Accordo simulatorio e dissimulazione di contratto*, en *Rivista di Diritto Civile* 12 (1966) 1, pp. 241-254.

Se observará el uso de la preposición "en" precedida de coma, entre el título del artículo y el de la revista. Ambos títulos irán en cursiva (con subrayado simple). El "12" después del título de la revista señala el volumen de ésta,

citado; 1966 entre paréntesis, su año; y el "1" después del paréntesis, el fascículo. El título de la revista puede ir abreviado (p. ej.: *RDC.*).

7. La cita de trabajos que figuren en misceláneas o, en general, en escritos reunidos de un mismo autor o de diferentes autores, se hará de acuerdo al siguiente ejemplo:

MIAJA DE LA MUELA, *El tribunal de justicia en el mundo actual*, en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del s. XX. Homenaje al prof. E. Sayagués Lazo* (Madrid 1969) 2, pp. 140-174.

El "2" después del paréntesis señala el volumen o tomo.

8. Cuando se trate de mencionar obras precedentemente citadas en el artículo, se procederá de acuerdo con este modelo:

CARNELUTTI (n. 10), p. 77.

Esta forma de citar significa que ahora se invoca la página 77 de una obra de Carnelutti, cuyo título el lector puede encontrar en la nota 10 del trabajo. Pero si en la nota 10 se hubiera citado más de una obra de Carnelutti, entonces se seguirá el siguiente modelo:

CARNELUTTI, *Prueba* (n. 10), p. 77.

Ello quiere decir que la obra de Carnelutti ahora citada es una de las de dicho autor señaladas precedentemente en la nota 10, en cuyo título entra la palabra "*Prueba*" (*La prueba civil*).

Se evitará, en consecuencia, el sistema de simplemente colocar "op. cit.", que suele no orientar al lector en la búsqueda de la obra que se está citando.

9. Para destacar una palabra u oración del trabajo o de sus citas, se usará no la letra cursiva sino la letra es-

paciada. Se pedirá este tipo de letra, o bien, e s p a c i a n -  
d o la palabra u oración, o bien escribiendo líneas pa-  
rales entre cada letra de la palabra u oración de que se  
traten.

10. La letra *cursiva* (subrayado simple) se empleará para  
los títulos completos o abreviados de obras y revistas;  
para los títulos (cuando no están abreviados) de fuentes;  
y para la transcripción de texto de fuentes (p. ej., artículos  
de un código o ley o párrafos de una sentencia). Queda  
al criterio del autor encerrar la cita de fuentes entre  
comillas o el no encerrarla. Si se citan textos de autores  
contemporáneos que no puede considerarse propiamente  
fuentes, no se usará la cursiva sino las comillas.